

Jugando a la rayuela: la producción del Parque Nacional Tierra Del Fuego

Brincando de amarelinha: a produção do Parque Nacional Tierra Del Fuego

Playing hopscotch: the production of the Tierra Del Fuego National Park

Jouer à la marolle: la production du Parc national Tierra del Fuego

Brenda Ponzi

Resumen

La territorialidad se comprende como el proyecto político de un agente, que se lleva adelante mediante un proceso denominado territorialización. La movilización de la territorialidad, a través de prácticas normativas y materiales, acaba produciendo un territorio. En este sentido, el Parque Nacional Tierra del Fuego es un área protegida de carácter estatal gestionada por la Administración de Parques Nacionales (APN) y disputada por múltiples territorialidades. Considerando el proceso de territorialización, se analizan cuatro tensiones desarrolladas entre diferentes agentes con el objetivo de comprender la manera en que se produce la disputa de poder a APN. Para ello, se recurre a revisión bibliográfica y entrevistas semiestructuradas a diversos informantes claves, relacionados con la construcción del área protegida. A modo de conclusión, se establece que los cruces jurisdiccionales y de competencias entre distintos organismos, así como los proyectos de agentes privados, complejizan la construcción del territorio protegido nacional y le disputan el ejercicio material y normativo a APN.

Palabras claves: Parque Nacional Tierra del Fuego; territorialidad; tensiones; territorialización.

Resumo

A territorialidade é entendida como o projeto político de um agente, que é realizado através de um processo chamado territorialização. A mobilização da territorialidade, por meio de práticas normativas e materiais, acaba produzindo um território. Nesse sentido, o Parque Nacional Tierra del Fuego é uma área protegida de caráter estatal gerenciada pela *Administración de Parques Nacionales (APN)* e disputada por múltiplas territorialidades. Considerando o processo de territorialização, quatro tensões desenvolvidas entre diferentes atores são analisadas com o objetivo de entender como ocorre a disputa de poder à APN. Para isso, é utilizada a revisão bibliográfica e entrevistas

semiestruturadas com diversos informantes relacionados à construção da área protegida. Conclui-se que a jurisdição cruzada e a jurisdição entre diferentes órgãos, bem como projetos de agentes privados, completam a construção do território protegido nacional e desafiam o exercício material e regulatório à APN.

Palavras chaves: Parque Nacional Tierra del Fuego-territorialidade-tensões-territorialização

Abstract

Territoriality is considered the political project of an agent, which is carried out through a process called territorialization. The implementation of this territoriality, through normative and material processes, results in the production of a territory. Considering this, the Tierra del Fuego National Park is a state protected area managed by the *Administración de Parques Nacionales* (APN) and disputed by multiple territorialities. With regards to the territorialization process, four areas of tension between agents were analyzed in order to understand the way that they challenge the decisive power of the APN. The analysis included a bibliographic review and semi-structured interviews that were conducted with key informants related to the construction of the protected area. In conclusion, the jurisdictional and competence conflicts between different organizations, as well as the projects of private agents, make the construction of the national protected area more complex; therefore, challenging the material and normative mission of APN.

Keywords: Tierra del Fuego National Park-territoriality-tensions-territorialization

Résumé

La territorialité s'entend comme le projet politique d'un agent, qui sera mis en œuvre à travers un processus appelé territorialisation ; et ceci grâce à des instruments normatifs et matériels, afin de créer un territoire. Compte tenu de cette définition, le Parc national Tierra del Fuego est une aire protégée nationale gérée par l'*Administración de Parques Nacionales* (APN) où se confrontent différentes territorialités. Dans le cadre de ce processus de territorialisation, quatre cas de tensions entre les différents agents seront analysés afin de comprendre la façon dont laquelle est remise en question le pouvoir de l'APN. Afin d'atteindre cet objectif, l'auteure a eu recours à une recherche bibliographique et des entretiens semi-directifs de différents informateurs-clés liés à la construction de l'aire protégée. En conclusion, il en ressort que les conflits juridiques et de compétences,

tout comme les projets d'agents privés, complexifient la construction du territoire protégé national et remettent en question la mission matérielle et normative de l'APN.

Mots-clés : Parc national de la Tierra del Fuego-territorialité-tensions-territorialisation

Introdução

A produção de uma área protegida (AP) envolve o exercício do poder de vários agentes, que pretendem territorializar o seu projeto através da administração de um sistema de objetos e regras (Santos, 1999). No caso de um Parque Nacional (PN), o principal agente territorializador é o Estado Argentino através da *Administración de Parques Nacionales* (APN), que projeta estas áreas seguindo padrões internacionais. Este território, cortado e privado de certos usos, é contestado por outros agentes que tentam desdobrar os seus interesses, dando origem a tensões devido ao encontro das forças e as disputas de projetos no mesmo espaço. Em suma, na AP, os agentes competem pelo exercício do poder.

Como se pode ver ao longo deste artigo, tem havido um aumento na complexidade do cruzamento de agentes em diferentes escalas e exercícios de poder nas últimas décadas, que retrabalham permanentemente a geografia do *Parque Nacional Tierra del Fuego* (PN Tierra del Fuego - PNTdF). Neste jogo relacional, surgem disputas que fazem parte da construção do espaço. Tendo em conta esta questão, serão abordadas quatro tensões relativas a infraestruturas rodoviárias, propriedades privadas, um antigo portador de licença da área e, por fim, a fronteira oriental, que dão conta de disputas de domínio, jurisdição e competências entre diferentes agentes.

Para abordar estas tensões, o artigo discute a categoria de territorialidade apresentada por autores (Betancourt, Hurtado, & Porto-Goncalves, 2013; Haesbaert, 2007; Raffestin, 1993; Sack, 1983) desde o materialismo relacionado ao exercício do controle aos aspectos mais simbólicos. A nossa proposta é defini-lo como projeto político de um agente, que é levado a cabo pelo processo chamado territorialização. Esta mobilização da territorialidade, graças as práticas normativas e materiais com o objetivo de a tornar concreta, acaba por produzir um território.

Em termos metodológicos, o projeto recorreu à análise documental de vários registros arquivados pelo Município da área protegida e a entrevistas aprofundadas com informadores-chaves, que foram selecionados com base em critérios de proximidade e relação com a instituição.

Comentado [A1]: ¿Es lo mismo que Intendencia?

O artigo está estruturado em quatro secções referentes à caracterização da PNTdF, o quadro teórico que apoia a investigação, a análise das quatro tensões e, finalmente, as reflexões que dão o encerramento do artigo¹.

Breve caracterização do PNTdF

O PN é um tipo particular de AP criado para preservar processos, objetos e interacções que são em última análise úteis ao ser humano, por sua beleza cênica, valor científico ou geopolítico.

O PNTdF se localiza na Região da Patagônia², na província de *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur* e no sector ocidental dos departamentos de Ushuaia e Tolhuin (ver figura 1). Foi criada em 1960 pela Lei n° 15.554 (Congreso de la Nación Argentina, 1960), com o objetivo de conservar 68.909 ha da eco-região da Floresta Patagônica e Alta Cordilheira dos Andes (Administración de Parques Nacionales, 2007).

Sob condições climáticas subpolares, com temperaturas médias anuais inferiores a 10 graus Celsius e pluviosidade suficiente distribuída regularmente ao longo do ano, as espécies arbóreas adaptadas a estas características são do género *Nothofagus-lenga, ñire e guindo-*, alternando com turfeiras compostas por musgo *Sphagnum* (Administración de Parques Nacionales, 2007). Dado que estas formações desempenham um papel fundamental na regulação hídrica, esta área é um fator determinante nas variações do caudal dos principais cursos de água no sudoeste da Ilha Grande de *Tierra del Fuego*.

A AP compartilha características paisagísticas tanto da Cordilheira dos Andes como dos vales e relevos costeiros, uma vez que o seu limite sul é determinado pelo *Canal Beagle*³. Quanto ao seu limite norte, situa-se seguindo a linha orográfica da Cordilheira de Beauvoir ao norte do *Lago Fagnano*; o limite leste é constituído pelos meridianos 68° 27' 30" e 68° 22' de longitude oeste; e o limite internacional com a República do Chile

1 O texto é parte dos avanços da tese doutoral em andamento denominada Áreas protegidas e territorialidades na Patagônia Sul (UNPA), orientada pelo Prof. Dr. Alejandro Schweitzer (UNPA-CONICET) e co-orientada pelo Prof. Dr. Alejandro Pimenta (UdeA). A pesquisa é financiada por meio de bolsa concedida pelo CONICET. Agradecemos a Lidia Ponzi e aos outros autores e autoras do presente dossier pela revisão do texto e a Nicolas Sinos pela tradução do resumo em inglês e francês.

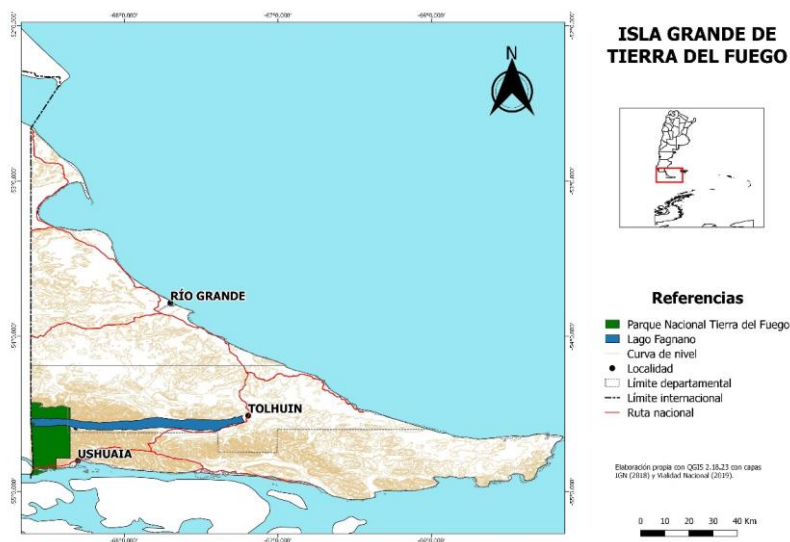
2 A divisão mais habitual considera a Patagônia argentina como aquela região localizada a partir do Sul do Rio Colorado curso d'água que marca o limite entre as províncias de Neuquén-Mendoza e La Pampa-Rio Negro.

3 O *Canal Beagle* foi uma das áreas disputadas na demarcação das fronteiras com a República do Chile desde o final do século XIX até ao final do século XX.

marca a sua extensão para oeste, transformando-o num ponto geopolítico estratégico para reforçar a soberania nacional. Tendo em conta a sua latitude, é um dos PN mais a sul da República Argentina.

Esta complexa rede de condições atmosféricas, biológicas, morfológicas e estruturais e posição relativa tornam este espaço atrativo para a chegada de importantes fluxos turísticos, o que lhe permite estar localizado dentro da AP mais visitada e com maior rendimento no país. Contudo, implica também certas complicações para a gestão, juntamente com os déficits de pessoal e orçamentários, enfraquecem a capacidade de territorialização do agente governamental⁴, quer dizer, ao exercício de poder (Foucault, 1979).

Figura 1: Localização do PNTdF



Fonte: elaboração própria com diferentes capas.

A produção da AP não é apenas complexa devido à quantidade de visitantes que recebe, mas também à proximidade da capital da província de *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*: Ushuaia. Esta cidade está situada a apenas 12 quilômetros da área protegida e, dado o seu carácter estratégico, caracteriza-se por uma multiplicidade

⁴ Por exemplo, a falta de pessoal dificulta o trabalho com instituições de ensino da cidade (informante-chave 5, 2 de julho de 2018) e o processo de fornecimento de informações (Administración de Parques Nacionales, 2019).

de agentes que a constroem, entre os quais podemos citar: representantes do governo provincial e municipal, *Gendarmería* Nacional, Marinha Argentina, Prefeitura Naval Argentina, Centro Sul de Investigação Científica (CADIC CONICET), Associações de Guias, Clube Andino de Ushuaia, fundações internacionais⁵, Organizações Não Governamentais (ONG), universidades, empresas de turismo, residentes, visitantes, entre outros. A proximidade de uma cidade capital, com a complexidade que a caracteriza, poderia ser considerada um dos fatores que explicaria a multiplicidade de territorialidades associadas a diferentes poderes, escalas, lógicas e formas de territorializar as suas construções territoriais sobre a área PN.

Tanto a província como a sua capital sofreram um crescimento demográfico acentuado nas últimas duas décadas devido ao saldo migratório positivo, causando um aumento na procura de bens imobiliários e serviços associados. De acordo com os vários censos, o departamento de Ushuaia passou de 29.411 habitantes em 1991, 45.785 em 2001, 56.956 em 2010 e uma população estimada em 77.260 em 2020 (INDEC, 2015). Entre outros fatores, este aumento poderia ser devido aos regimes de promoção industrial inicialmente promovidos durante os anos 1970 e mantidos durante os restantes períodos. Através destes incentivos, foram instaladas indústrias eletrônicas e de eletrodomésticos, que gradualmente atraíram grandes contingentes migratórios que duplicaram a população nessa década.

Para além da pressão do crescimento da população, o turismo vem aumentando de forma constante desde 1990. No caso da PN, na alta temporada⁶ de 1990-1991 registrou-se um número de 40.555 visitantes contra 315.281 em 2018-2019⁷ (Administración de Parques Nacionales, 2019; Huertas, 2011; Universidad Nacional de Tierra del Fuego, 2013). Uma das razões para este fenômeno pode ser compreendida no âmbito de uma política de promoção e gestão do turismo levada a cabo pelo governo provincial, bem como a melhoria dos sistemas de circulação e transporte.

5 Possui atuação a *Conservation Land Trust* (CLT) que foi fundada por Douglas Tompkins no ano de 1992 e atualmente realiza um intenso trabalho para a criação de áreas protegidas tanto na Argentina – através da *Fundación Flora y Fauna* (FFyFA) e CLT Argentina- e Chile – mediante Conservação Patagônica-. Nas proximidades deste PN, CLT tem presença devido a doação das terras que atualmente conformam o PN chileno Yedegaia, a produção das áreas marinhas protegidas Yaganes e Banco Namuncurá Burdwood II, assim como a campanha que vem realizando na criação da AP Península Mitre a leste da ilha Grande de *Tierra del Fuego*. A partir de janeiro de 2020, CLT e FFyFA se uniram sob o nome de *Fundação Rewilding Argentina*.

6 Considera-se alta temporada entre os meses de Outubro a Abril.

7 A participação dos residentes frente aos estrangeiros tem decaído durante os últimos anos, e pode ter ocorrido devido ao aumento das tarifas para o ingresso ao parque (Administración de Parques Nacionales, 2019).

A condição das infraestruturas de transporte é essencial para gerir e utilizar o espaço, garantindo a circulação e permanência tanto de pessoas como de objetos. Uma vez que a AP está localizada numa ilha, os pontos de entrada são reduzidos, sendo a Rota Nacional 3, o porto provincial e o aeroporto internacional os únicos pontos de acesso, que foram revitalizados entre os anos 1990 e 2000.

Em resumo, uma área protegida é identificada pelas suas características ambientais e de localização relativa, que a tornam atrativa para os fluxos turísticos. O crescimento populacional das últimas décadas, a promoção do turismo, e as melhorias nos sistemas de infraestruturas (Santos, 1999) foram fatores determinantes no aumento dos fluxos e da pressão sobre o PN.

Definindo conceitos: jogando a amarelinha

La rayuela se juega con una piedrita que hay que empujar con la punta del zapato. Ingredientes: una acera, una piedrita, un zapato, y un bello dibujo con tiza, preferentemente de colores. En lo alto está el Cielo, abajo está la Tierra, es muy difícil llegar con la piedrita al Cielo, casi siempre se calcula mal y la piedra sale del dibujo. (Cortázar, 2004, pp. 172)

De acordo com o texto cortazariano, amarelinha é um território, com limites desenhados pelos seus jogadores, com regras de jogo e objetos em movimento; um território que é retrabalhado cada vez que é jogado, o que é feito num espaço continuamente recriado. Amarelinha só existe quando a pedra é atirada, quando cada jogador atua para atingir o seu objetivo. Haverá aqueles que procuram alcançar o céu, outros que apoiam ambos os pés; aqueles que escolhem rochas mais planas ou mais arredondadas. Amarelinha é um território que é reproduzido em cada jogo, um concurso para o espaço.

Por um momento, imaginemos que um PN é como uma amarelinha, um espaço delimitado por APN com leis estabelecidas que condicionam os projetos e a ação dos agentes tensionados. Neste ponto, é necessário abordar as noções de espaço e território, territorialidade e territorialização.

Para a definição do espaço, além de coincidir com a conceitualização lefebvriana de produto social (Lefebvre, 2013), é indispensável recorrer ao trabalho de Doreen Massey (2008). Esta autora estabelece que o espaço é a esfera da multiplicidade, produto de relações sociais que são práticas materiais efetivas permanentemente em processo. Neste sentido, não está fechado, haverá sempre resultados imprevistos, relações mais além e

potenciais elementos de acaso (Massey, 2008). Embora Massey se concentre nos conceitos de espaço e lugar, a sua caracterização permite-nos compreender como as relações entre agentes se tornam imprevisíveis, tornam-se tensas e produzem a AP. A sua construção envolve conflitos devido à quota de heterogeneidade e à multiplicidade de interações que caracterizam toda a produção social.

Este espaço de multiplicidade, entendido como uma categoria geográfica e dependente da abordagem analítica escolhida, pode ser abordado como um ambiente, um lugar, uma região, uma paisagem ou um território (Haesbaert, 2014). Um território é um espaço dominado por um determinado agente, uma expressão espacial das relações de poder (Souza, 2015). O espaço precede o território (Raffestin, 2015), tem um forte componente político e pertence a um agente com um projeto particular que, nos nossos termos, é entendido como territorialidade.

A territorialidade é um conceito abordado por autores como (Betancourt et al., 2013; Haesbaert, 2007; Raffestin, 1993; Sack, 1983; Soja, 1971), desde visões materialistas relacionadas com o controle espacial até as mais simbólicas. Um dos mais reconhecidos que aborda a questão da territorialidade é Robert Sack. Ele estabelece uma conceitualização que não é diferente do processo de territorialização, estabelecendo que é a "(...) intento de influir, afectar y controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica" (1986, p. 194) e que "la territorialidad es una forma de interacción espacial que influye en otras interacciones espaciales, y requiere que acciones no territoriales la sostengan" (2009, p. 24). Num sentido semelhante, Edward Soja (1971) define-o como um fenómeno comportamental relacionado com esferas de influência exclusivas e o geógrafo Claude Raffestin (1993), indica que é um conjunto de relações entre agentes com o exterior, para satisfazer necessidades com enfoque no poder. Além disso, outras interpretações do conceito podem ser identificadas a partir de visões mais simbólicas - e algumas descoloniais - que consideram a territorialidade como uma questão de identidade e de luta pelo território (Betancourt et al., 2013).

O geógrafo brasileiro Rogério Haesbaert (2007, 2014), vai um pouco adiante a este respeito, indicando a dependência entre as definições de território e territorialidade, e categorizando as definições históricas do conceito. Na sua revisão teórica, identifica autores que têm definições mais abstratas e outras mais eficazes de territorialidade -

Comentado [2]: Porque usou Lopes de Souza y no solamente Souza?

pontos de vista materiais, simbólicos ou experimentais. Finalmente, Haesbaert (2014)⁸ define-o como a qualidade, imagem ou símbolo do território, como uma condição ou propriedade do mesmo.

Após esta revisão de algumas conceitualizações da territorialidade, é necessário sublinhar a importância dada à dimensão relacional na construção feita por cada autor - dos agentes com o espaço e entre eles -. A partir desta revisão, constrói-se uma definição própria do conceito como o projecto territorial de um determinado agente, que procura realizá-lo através de um processo de territorialização onde o exercício do poder é fundamental (Foucault, 1979). O plano deste agente pode ser global, nacional/regional ou local, de acordo com a sua capacidade de agenciamento e a possibilidade de sofrer sucessivas escaladas, de acordo com a posição que ocupa em geometrias específicas (Massey, 2008).

A simples existência de territorialidades não desencadeia uma situação de conflito, uma vez que só na ação é que surgem tensões. Este conjunto de ações faz parte da territorialização. A territorialização é um processo que procura construir um território com um duplo componente - material e simbólica -, espacial e temporalmente reconhecível; um processo de dominação e apropriação que transforma o espaço em território (Haesbaert, 2007) e tem sido objeto de debates teóricos desde a década de 1970.

A tensão gerada entre agentes baseia-se na relação assimétrica que existe entre eles, na sua busca para diminuir, aumentar ou redistribuir recursos (Raffestin, 1993). Para que esta redistribuição tenha lugar, ou seja, para que a territorialização seja eficaz, uma série de estratégias deve ser posta em marcha no jogo relacional estabelecido entre elas. Estes, juntamente com outros mediadores como as normas, fazem parte dos elementos constituintes de qualquer relação (Raffestin, 1993). As normas mediam entre a ação e o objeto (Santos, 1999) e são criadas e modificadas de acordo com o poder do agente.

Finalmente, este processo leva à construção de um tipo de território relacionado com uma territorialidade particular; ou seja, é o resultado da relação de forças estabelecidas entre os agentes. Este território apresenta limites que são retrabalhados e consumidos permanentemente, onde os poderes são disputados a diferentes escalas, com temporalidades e movimentos diferenciais. Quando esse espaço delimitado por

⁸ O geógrafo dá uma contribuição fundamental com a sua caracterização da multiterritorialidade, definindo-a como a possibilidade de experimentar, aceder e ligar-se a múltiplos territórios (Haesbaert, 2007).

determinado exercício de poder é reconstruído sob outras lógicas, são gerados processos de desterritorialização e reterritorialização, construindo um novo território.

Com base nestas reflexões, um PN poderia ser considerado como uma amarelinha particular, como um território construído e reconstruído no âmbito de processos de territorialização e desterritorialização, tanto de usos como de jurisdições⁹. Por outras palavras, adapta a legislação e as políticas públicas às exigências da sociedade em geral, bem como às pressões exercidas pelos agentes privados que lucram com a AP.

Poderíamos então exprimir que o espaço é a matéria-prima do produto territorial, que encarna uma certa territorialidade implantada pelo conjunto de ações e estratégias desenvolvidas na territorialização. Em si, a PN é um território protegido porque foi o resultado da territorialização da territorialidade estatal. No entanto, na AP confluem múltiplos agentes com diferentes capacidades para experimentar conjuntos espaciais de uma forma multiescalar, que reajustam esse espaço às suas próprias territorialidades e disputam a sua construção com a APN.

Jogando o PN

Na continuação, abordamos a territorialização do projeto de território protegido da APN e as tensões geradas na coincidência de projetos sobre um mesmo espaço.

Territorializando o projeto nacional de parque

Voltando ao que foi definido acima, o PNTdF representa o projeto de território protegido da APN, que foi sendo construído ao longo dos anos e recebeu influências internacionais. Neste sentido, as terras que compõem o PN, pertenciam ao território nacional criado pela Lei nº 1532 em 1884 (Congreso de la Nación Argentina, 1884)¹⁰. Esta situação, somada à necessidade de consolidar a soberania para o Sul do país, determinou que a velocidade e eficiência do processo de territorialização do parque era comparativamente mais elevada do que a produção de outras APs de carácter nacional.

9 Haesbaert (2007, 2014, 2019) reconhece estas dinâmicas como parte dos processos de desterritorialização, que incluem a exclusão territorial e o confinamento. Os primeiros envolvem a expulsão de seres humanos de um espaço porque são considerados protegidos ou porque não têm as condições mínimas para assegurar a vida; e os segundos referem-se às áreas caracterizadas pela presença de grupos humanos confinados pelo seu estatuto de classe e seguindo mecanismos biopolíticos. Em teoria, a exclusão territorial não faria diferença de classe, mas na prática poderia dizer-se que os PNs geram processos de autosegregação através da cobrança do acesso ou da privatização de certas áreas dentro delas.

10 Os territórios nacionais eram espaços administrados diretamente pelo governo nacional antes de se tornarem províncias.

No que diz respeito às influências internacionais, em termos de conservação, alguns organismos que elaboram diretrizes ambientais são reconhecidos e tendem a difundir-se no resto do mundo¹¹, tecendo assim redes invisíveis de poder. Lógicas locais de conservação são importadas no âmbito de geometrias de poder que constituem as AP como uma montagem; como um conjunto de objetos, práticas e circuitos importados sobre territórios historicamente construídos com outras lógicas. Nestes recortes, os desejos funcionais globais convergem – as APs como reservatórios biológicos ou sumidouros de carbono-, mas também de outras escalas - atração de fluxos turísticos, objetivos de defesa geopolítica, proteção de fontes hídricas-.

Comentado [3]: No se si el termo esta bien

Uma breve revisão da história da PNTdF revela dois momentos na relação entre esta e a sua zona de influência: antes da provincialização de Terra do Fogo e depois dela. Nascidos de um território diretamente administrado pelo governo nacional, os seus representantes gozavam de uma posição de prestígio e autoridade nos processos de decisão na cidade de Ushuaia e no território em geral (informante chave 1, 03 de Julho de 2018). Desde a sua declaração como província em 1991, as relações com organismos e instituições que representam de outras escalas - municipais, provinciais - tornaram-se mais complexas, e foram identificadas mais disputas em torno da construção da PN.

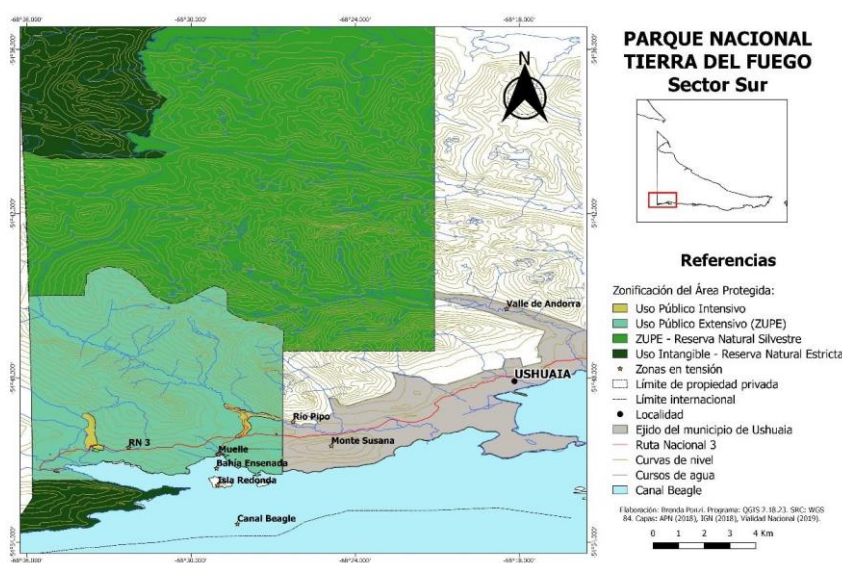
Nesta segunda fase, após quase cinco décadas da homologação do PN, é organizado de forma normativa através de um plano de manejo. Estabelece os objetivos para a criação da AP, o zoneamento, e as linhas de ação para um período de dez anos a partir da data do seu regulamento. O documento final foi produzido em 2007, após vários processos participativos envolvendo múltiplos agentes desde 2003.

O Plano zonifica a AP, estabelecendo usos e atividades permitidos em cada setor, o que condiciona as ações dos agentes. Assim, o Parque está dividido na Zona de Uso Público - intensiva e extensa -, Intangível, Especial e Amortização. A primeira zona ocupa 3% da superfície total do parque e permite atividades educativas e turísticas-recreativas; a Intangível contempla as maiores restrições de utilização e representa um desafio para o controle uma vez que os seus 14.259 has estão distribuídos em três setores diferentes; a Zona de Uso Especial inclui os espaços com as infraestruturas necessárias para o funcionamento do parque; e a Zona de Amortização, que seria uma zona de transição de utilização com os espaços circundantes. Devido à inexistência deste setor na prática, a

11 A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) preparou uma categorização de AP que é adotada pela maioria dos países do mundo, como é o caso do PN.

utilização residencial perto da fronteira constitui uma forte pressão sobre a AP (Administración de Parques Nacionales, 2007) (ver Figura 2).

Figura 2: Setor meridional do PN e limite de zonificação de Ushuaia (2018)



Fonte: elaboração própria com diversas capas e códigos de planejamento urbano da cidade de Ushuaia (2015).

A restrição de uso impostas por APN nos PN foi ocasionando tensões com as comunidades próximas destas áreas, no qual a instituição concebeu mecanismos de gestão. Um desses mecanismos foi a Comissão Assessora Local (CAL), que foi criada em meados da década de 1980, em conformidade com as políticas internacionais de atenção as populações locais (Bensusan, 2006). Este PN regulamentou a sua CAL em 1986, mas só funcionou realmente nos anos 2000, influenciando positivamente as ligações entre vários agentes - locais, provinciais e nacionais - e o PN. Este organismo foi dissolvido após a implementação do Plano de Gestão de 2007¹², com uma tentativa

¹² O atual Plano de Gestão está em vias de ser elaborado. Ao contrário do anterior, o atual oferece uma visão mais ampla do território abordado, incluindo outras áreas de diferente jurisdição e descrição da parte chilena.

frustrada de o reativar em 2010. Do mesmo modo, a fim de cumprir objetivos de conservação, foram realizadas oficinas em 2013 no âmbito de um Plano de Educação Ambiental (Gallo, Kizman, & Massaccesi, 2013). Contudo, isto não pode ser realizado devido à falta de pessoal (informador chave 6.05 de Junho de 2018).

A necessidade de reforçar as AP na sua região de influência não foi apenas uma questão identificada por APN, mas também por organismos internacionais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Em 2012, a organização propõe o programa AR 75520 do BIRD, que contempla o financiamento para o Desenvolvimento de Atividades Sustentáveis (DAS) associadas à AP. A convocatória de 2014 resultou numa série de projetos que foram realizados, mas que não tiveram continuidade a longo prazo por várias razões.

Tanto os programas de curto prazo como as deficiências próprias da APN não conseguiram transformar a relação entre a instituição e os outros agentes, tanto residentes como outros organismos locais, provinciais e nacionais.

As quatro tensões

A partir desta breve demonstração da produção do PN nas últimas décadas, observa-se uma complexidade no cruzamento de agentes em diferentes escalas e exercícios de poder, que transformam permanentemente a geografia da AP, com o objetivo de territorializarem os seus projetos. Nesta competência, surgem problemáticas que fazem parte da construção deste espaço. Em relação a isto, abordamos quatro tensões relativas a infraestruturas rodoviárias, propriedades privadas, um ex-permissionário, e por fim, no limite leste, pelas disputas de domínio, jurisdição e competências entre diferentes agentes.

Em primeiro lugar, duas questões derivadas do traçado da Rodovia Nacional 3 são identificadas relativamente à manutenção da estrada e à aplicação das normativas. Em relação à primeira, e devido ao seu carácter estatal, a *Dirección Nacional de Vialidad* (DNV) mantém as atribuições para realizar as tarefas necessárias para assegurar o transporte nas estradas dentro da sua jurisdição; mas delega continuamente esta autoridade as direções provinciais da patagônia através de diferentes convênios (informante chave 1, 03 de Julho de 2018). No caso do PN, além de habilitar a *Dirección Provincial de Vialidad* (DPV), fez acordos informais com a APN para realizar tarefas de manutenção. Por ser uma estrada de material consolidado, necessita de reparações

Comentado [4]: El traductor pose BIRD, no sé se BIRF em portugues leia-se BIRD, creo que sí.

Comentado [A5R4]: Así parece...lo busqué. Lo dejamos así entonces

periódicas que não são efetuadas devido à falta pessoal, maquinaria e/ou possíveis imprecisões relativas às responsabilidades de cada organismo.

A constituição da estrada, somada ao aumento sazonal do tráfego, gera poeira em suspensão constante que não só prejudica a flora e fauna locais e aumenta o risco de acidentes, como também afeta a qualidade da visita ao PN (Daverio, Mosti, Malmierca, Arcos e Arias, 2007). Considerando esta questão, em 2005 a CAL solicitou a pavimentação da estrada, o que até à data não foi realizado por déficits orçamentários (Informante chave 1, 3 de julho de 2018). Formalmente, a realização das obras tinha ficado a cargo da APN, na sequência da avaliação técnica e ambiental levada a cabo pela CAL. Esta situação torna-se ainda mais complexa uma vez que, fora dos limites do PN, a gestão da pavimentação na jurisdição provincial fica a cargo do município de Ushuaia.

Em segundo lugar, e referindo-se aos regulamentos do RN3, os funcionários do PN não podem aplicar a Lei de Trânsito numa estrada dentro do seu domínio (Congreso de la Nación Argentina, 1994). Isto deve-se ao fato de a província ter aderido à lei que reserva esta competência à *Gendarmería* e ao Departamento de Trânsito municipal. Tendo isto em conta, os guarda-parques têm uma capacidade de controlo reduzida, uma vez que não podem tomar medidas contra atividades que são consideradas infrações¹³.

Em resumo, a confusão em torno das competências de cada organismo e/ou dos acordos informais celebrados entre eles, tem gerado ações inadequadas em termos de infraestrutura, afetando no estado geral do mesmo, bem como as competências para a aplicação da legislação rodoviária ao longo do seu percurso.

A segunda tensão identificada está relacionada com a impossibilidade da APN estender a sua jurisdição sobre as águas marinhas adjacentes ao PN e os problemas que isso gera, tanto com um antigo titular de licença como em relação às medidas de conservação levadas a cabo pelo organismo.

No que diz respeito ao antigo titular da licença, trata-se da empresa *Isla Verde SRL* localizada na Baía de *Ensenada Zariategui* (ver Figura 2), que foi criada como operadora turística em 1997 para transferir passageiros entre *Ensenada* e Ilha Redonda. No ano seguinte obteve autorização para construir uma cabine removível para atendimento ao cliente na jurisdição da APN e um cais¹. Ou seja, foi autorizado a melhorar, construir e

Comentado [6]: No sé si hay que traducir

¹³ Durante os anos 2000, foram celebrados vários acordos com o Juizado de Faltas da cidade de Ushuaia para estender a sua jurisdição sobre a área protegida de desta maneira, resolver os registros elaborados pela polícia de trânsito municipal ou pela *Gendarmería*.

utilizar instalações na jurisdição nacional para viagens à jurisdição provincial, uma vez que a ilha se encontra fora do PN¹⁴.

Os diversos descumprimentos por parte da empresa¹⁵ aumentaram as tensões com os representantes do PN, levando à revogação da licença em 2003 e ao envolvimento do poder judicial no litígio. Apesar disso, atualmente, a doca de operações tem a autorização da Prefeitura Naval Argentina (Prefeitura)¹⁶ e da Direção Provincial de Portos (DPP) e a empresa continua utilizando a infraestrutura desenvolvida dentro da PN, mantendo as excursões e a ocupação de um espaço que poderia ser considerado num *limbo* jurisdicional devido à imprecisão dos limites.

Esta imprecisão de limites pode ser rastreada até à própria declaração PN¹⁷. De acordo com a lei da criação, o limite meridional deste PN situa-se ao longo da costa do *Canal de Beagle* (Congreso de la Nación Argentina, 1960). Frente a isso, surgem duas questões: Qual é o limite da costa e onde começa a jurisdição provincial? Alguns dos seus significados indicam que a costa é aquela linha que segue os pontos da maré mais alta - preamar -; o espaço intramaré entre essa linha e a maré mais baixa - maré-baixa -; ou a linha de base que determina o início do mar territorial¹⁸, a jurisdição provincial e o ponto de partida dos acordos internacionais - tanto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como nos tratados de limites com a República do Chile -. A falta de definição do conceito nos mesmos regulamentos é fundamental para a tensão, uma vez que o seu significado determinaria o limite do exercício do controlo pela APN e o fim da disputa.

Em referência à jurisdição provincial, a entidade que autoriza a instalação da doca de Ilha Verde, é uma entidade provincial autárquica que gere os portos e as zonas lacustres,

14 *Ensenada* mandou construir um antigo cais com fundos da Secretaria do Turismo para o Governo Nacional entre 1977 e 1978.

15 A empresa não apresentava os formulários de seu pessoal para o ingresso no PN, promovia trilhas sem autorização, atrasou-se na apresentação dos planos de construção do abrigo e do cais, não cumpria o serviço, não apresentava autorização correspondente para o cais anterior ou comprovantes de seguros ou embarcações, procedeu à venda de outros serviços, efetuou a transferência da caixa sobre o cais com a ajuda da Autoridade Provincial de Portos, colocava cartazes de outras empresas e jurisdições, fez acordos com a Prefeitura e o governo provincial sem a intervenção da APN, entre outras questões.

16 Enquanto a *Gendarmeria* Nacional opera nas terras emergidas, a Prefeitura é uma força policial que deve zelar pela segurança da navegação e controlar o cumprimento dos regulamentos relativos às águas interiores e marinhas do território nacional até 50 metros da linha preamar (Presidencia de la Nación Argentina, 1971).

17 Este seria a primeira regulação produzida a nível nacional com aplicação local, uma forma de contenção territorial (Haesbaert, 2009).

18 Normalmente, a linha de maré-baixa é utilizada em costas pouco acidentadas e uma linha de base reta em relevos acidentados.

fluviais e marítimas da sua jurisdição até 12 milhas náuticas da linha das marés mais baixas ("Dirección Provincial de Puertos", 2019). Considerando esta definição, poderia presumir-se que a APN corresponderia ao controle até à linha de maré baixa, o cais estaria localizado na jurisdição nacional e a empresa estaria desenvolvendo as atividades dentro da NP.

Do mesmo modo, a APN não consegue territorializar o seu projeto de conservação sobre o canal, uma vez que neste espaço entram em jogo outras territorialidades com objetivos diferentes, em alguns casos relacionadas com circuitos pesqueiros ou de hidrocarbonetos. Principalmente, nos últimos anos, tem intensificado a presença das indústrias do salmão na Patagônia chilena e a possibilidade da sua instalação nas águas do *Canal Beagle* está a ser analisada, com a ameaça que isso significaria para a fauna nativa e para o resto dos circuitos espaciais locais. Historicamente, a possibilidade de extensão da proteção não tinha sido levantada junto as instituições provinciais (informador chave 1, 03 de Julho de 2018)¹⁹.

Claramente esta tensão se baseia num conflito jurisdicional. Na territorialização da sua territorialidade, o Estado cria novas regiões com características próprias dentro dos espaços provinciais. Dentro das suas fronteiras, não há encontro com outras jurisdições nacionais²⁰, mas sim com espaços que respondem a regulamentos provinciais ou municipais. Este fenómeno é fundamental para compreender a complexidade das relações que o constituem, uma vez que não interage com jurisdições ao mesmo nível. A partir desta nova escala, a exclusão territorial (Haesbaert, 2014) funciona ao nível da norma: a província não pode ditar ou aplicar a sua legislação a uma área que espacialmente parece constituí-la; ou seja, se exclui o direito provincial. Além disso, o Estado dita e aplica uma regra única a todas as AP sob a sua jurisdição, o que entra em conflito com a teoria do território como espaço de multiplicidade, singularidade e do coetâneo (Massey, 2008).

Esta travessia jurisdicional gera sérios problemas para a utilização e controlo dos objetos e a produção de regulamentos dentro da AP; e faz parte de uma problemática muito mais ampla relacionado com o controlo e utilização das águas marinhas, do leito e subsolo adjacentes à área protegida que já foi indicado acima.

A terceira questão ocorreu entre um proprietário privado e a APN. Antes de ser declarado como PN, se discutem dois lotes que estavam sob domínio privado dentro da

19 No entanto, na actualização do Plano de Gestão de 2019 foi incluído como objetivo a ser cumprido.

20 Exceto para o setor que coincide com a fronteira internacional com a República do Chile.

AP. O conflito começou quando a instituição identificou uma possível transferência de um dos lotes a posteriori para a declaração da AP, que teria sido ilegal nos termos da Lei n.º 22.351 (informador chave 6, 5 de Junho de 2018). O artigo 7 do referido regulamento estabelece que, em caso de venda do terreno, o Estado mantém o direito preferencial de aquisição (Presidencia de la Nación Argentina, 1980). Atualmente, a questão está judicializada.

Esta situação, mais do que uma questão jurisdicional, seria um conflito decorrente do domínio da terra dentro de uma área protegida e da violação dos regulamentos elaborados após a ocupação da PN.

O último ponto problemático abordado neste artigo refere-se à inexatidão da demarcação da fronteira oriental do PN²¹. No final dos anos 1990, foi identificado um erro na medição efetuada em 1966, que teria deslocado a linha 920 metros para o perímetro da cidade de Ushuaia (informador chave 6, 6 de Junho de 2018). O aumento da procura de terrenos para habitação motivou a judicialização do conflito, uma vez que a área em disputa envolve aproximadamente 4000 hectares que poderiam ser utilizados para fins residenciais.

Os projetos de desenvolvimento imobiliário mais próximos do PN se encontram à volta do Vale do Rio Pipo, ao pé do Monte Susana e na zona do Vale de Andorra (ver Figura 2). No primeiro sector, foram implementados programas de habitação pública do Instituto Provincial de Vivenda, acompanhados por obras de infraestruturas. Em contraste com isto, complexos imobiliários especulativos estão a ser desenvolvidos no Monte Susana, como o chamado *Urbanización Costa Susana* e comercializados por três agências imobiliárias locais. O projeto inclui 421 lotes em 283 hectares de extensão ("Costa Susana", 2017), com a abertura de ruas e a consequente desmatamento de floresta nativa, violando tanto as normativas nacionais como provinciais.

Na área do Valle de Andorra²², embora os assentamentos ainda estejam longe do Parque Nacional, há rápidos progressos nas habitações privadas nas encostas andinas e nas florestas comunitárias decretadas pela *Secretaría General de Planificación Estratégica*. Esta pressão urbana levou a diminuição da floresta nativa e das turfeiras,

21 A delimitação do Parque Nacional é o primeiro objetivo estabelecido pela Administração do PN no projeto do atual Plano de Gestão (Administración de Parques Nacionales, 2019).

22 Na zona do Valle de Andorra, são realizados controles periódicos para impedir a transferência de materiais de construção para o Bairro. Este espaço está catalogado como sítio RAMSAR desde 2009.

bem como a um aumento do risco de deslizamento de terras, do custo dos serviços básicos e deficiente cobertura para a população residente

Tanto o Plano de Gestão (Administración de Parques Nacionales, 2007) como o Código de Planejamento Urbano da Cidade de Ushuaia (Municipalidad de la Ciudad de Ushuaia, 2015) estabelecem a necessidade de uma zona de amortização que cumpra as funções de transição entre o espaço protegido e o urbano, mas na prática isto é inexistente. A necessidade de incorporar novas terras para cobrir os déficits habitacionais municipais e provinciais, bem como a especulação imobiliária, pressionam ainda mais o limite oriental da PN, avançando sobre possíveis espaços destinados a este fim.

Considerações Finais

APN desenhou com giz os limites da PN, explicou as regras do jogo dentro da AP e promoveu um sistema de objetos relacionados com o cumprimento do seu objetivo. No entanto, nesta amarelinha competem mais jogadores, com os seus próprios projetos e formas de jogar, que continuam a disputando o poder ao Estado na produção do território protegido.

O fato de construir-se como AP nacional a curta distância de uma capital provincial como Ushuaia e identificado como o *Fim do Mundo*, e a melhoria dos sistemas de infraestruturas necessários para a sua conectividade, determinam que a territorialização do projeto do Parque nacional entre em conflito com outros projetos de agentes próximos.

A isto juntam-se as dificuldades em manter um organismo participativo como o CAL ou o Plano de Educação Ambiental, o que poderia ter um impacto no aumento das tensões e distanciamento entre a AP e a sua área circundante. Do mesmo modo, foram detectados novos agentes internacionais como o BIRD ou várias fundações que tornam a situação mais complexa.

A proximidade de Ushuaia e o crescimento demográfico do departamento analisado nos levam a considerar a necessidade de uma Zona de Amortização e a repensar as formas de gestão da PN, tendo em conta a importância geopolítica da zona sob tensão.

Finalmente, os cruzamentos jurisdicionais e de competências entre diferentes organismos, os projetos territoriais de agentes privados, tornam a produção do território nacional protegido mais complexa e disputam o próprio exercício do poder á APN.

Referências bibliográficas

- Administración de Parques Nacionales. *Plan de Manejo PN Tierra del Fuego*. Ushuaia, 170 p., 2007.
- Administración de Parques Nacionales. *Borrador. Plan de Gestión. PN Tierra del Fuego 2020-2030*. Ushuaia, 335 p., 2019.
- Bensusan, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas* (1ª ed.). Rio de Janeiro, FGV editora, 176 p., 2006.
- Betancourt, M., Hurtado, L., y Porto-Gonçalves, C. « Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia : los casos del territorio indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure en Bolivia y el Área de Manejo Especial de la Macarena en Colombia ». In *Concurso CLACSO Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe: Ciudadanía, democracia y justicia social*. Nitéroi, 53p., 2013
- Congreso de la Nación Argentina. *Ley 1.532*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1884.
- Congreso de la Nación Argentina. *Ley 15.554*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1960.
- Congreso de la Nación Argentina. *Ley 24.449*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1994.
- Cortázar, J. *Rayuela* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Alfaguara, 636 p., 2004.
- Costa Susana. « Proyecto », < <https://www.costasusana.com/proyecto> > (10 de dezembro de 2019).
- Daverio, M. E., Mosti, P., Malmierca, L., Arcos, A., y Arias, M. *Relaciones entre motivaciones de visita, expectativas y percepción de congestión y las actividades que realizan los visitantes en el Parque Nacional Tierra del Fuego, Argentina*, 2007.
- Dirección Provincial de Puertos. « Estadísticas », <https://www.dpp.gob.ar/web/puerto-ushuaia/estadisticas/evolucion-de-pasajeros/> (07 de novembro de 2019).
- Foucault, M. *Microfísica del poder*. Madrid, Siglo XXI, 189 p., 1979.
- Gallo, E., Kizman, S., y Massaccesi, G. *Talleres realizados en el marco del proceso de elaboración del Plan de Educación Ambiental del Parque Nacional Tierra del Fuego*. Ushuaia, PNTdF, 35p., 2013.
- Haesbaert, R. *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 400 p, 2007.
- Haesbaert, R. « Des-control de los territorios e das fronteiras num mundo globalizado ». *Revista Geografia em questão*, Cascavel, n.2, p. 56–69, 2009.
- Haesbaert, R. *Viver no limite. Território e multi/transterritorialidade em tempos de*

insegurança e contenção. Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 320 p., 2014.

Haesbaert, R. *Diversidad territorial y regionalización. Apuntes de cátedra*. (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

Huertas, F. *Resumen desde la temporada alta 1990/91 hasta la temporada alta 2010/2011*. Ushuaia, 2011.

INDEC. *Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 115 p., 2015.

Lefebvre, H. *La producción del espacio*. Madrid, Capitán Swing Libros, 451 p., 2013.

Massey, D. *Pelo espaço. Uma nova política da espacialidade*. (R. Haesbaert, Ed.). Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 312 p., 2008.

Municipalidad de Ushuaia. *Código de planeamiento urbano de la ciudad de Ushuaia*. Ushuaia, 2015.

Presidencia de la Nación Argentina. *Ley 18.398*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1971.

Presidencia de la Nación Argentina. *Ley 22.351*. Buenos Aires, 1980.

Raffestin, C. *Por una Geografía del poder*. México: El colegio de Michoacán, 190 p., 1993.

Raffestin, C. « A produção das estruturas territoriais e sua representação ». In Saquet y Spósito (Eds.) *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. Río de Janeiro: Consequencia, 2015, pp. 13-32.

Sack, R. « Human Territoriality: A Theory ». *Annals of the Association of American Geographers*, n.73, pp. 55-74, 1983.

Sack, R. « El significado de la territorialidad ». In Human Territoriality. Its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. pp. 194-204.

Sack, R. *Territorialidad humana*. Cambridge Studies in Historical Geography. Universidad de Cambridge, 2009.

Santos, M. *La Naturaleza del Espacio*. Barcelona: Editorial Ariel SA 239 p., 1999.

Soja, E. *The political organisation of space*. Washington, Association of American Geographers, 54 p., 1971.

Souza, M. L. « “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental ». In Saquet y Spósito (Eds.) *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. Río de Janeiro: Consequência, 2015, pp. 57-72.

Universidad Nacional de Tierra del Fuego. (2013). *Ingreso de Visitantes al Parque*

Nacional Tierra del Fuego . Informe Estadístico Temporada 2012- 2013. Ushuaia, 35 p., 2013.