

RESUMO EXPANDIDO

Categoria

Simpósio Temático 06 - Biodiversidade e Biotecnologia

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL EM REGIÃO DE PARQUE NACIONAL: ALGUNS APONTAMENTOS

Dayse de Souza Leite (UnB); Regina Coelly Fernandes Saraiva (UnB)

RESUMO: O Brasil dispõe de uma série de políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural. Considerando que as evidências apontam que um significativo número de Unidades de Conservação encontra-se em áreas rurais, além de que a conservação da biodiversidade não deve estar desvinculada de alternativas que promovam o desenvolvimento socioeconômico nos territórios onde as áreas protegidas são demarcadas, é essencial que se estude a relação entre conservação e desenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas. Este trabalho pretende apresentar dados e discussões que levarão futuramente à realização de análise no sentido de entender se no processo de implantação e gestão do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) as políticas públicas de conservação da natureza se articulam com as políticas públicas de desenvolvimento rural existentes na região e, em caso afirmativo, como se dá a incorporação da abordagem territorial deste desenvolvimento nas iniciativas de conservação. Para a realização deste estudo vem sendo empregada a abordagem qualitativa de caráter descritivo e, no que se refere aos procedimentos para coleta de dados, a revisão de literatura relacionada à região de estudo e o levantamento e análise de fontes primárias (incluindo documentos oficiais). Posteriormente serão realizadas também entrevistas semiestruturadas para, então, após a leitura das referências bibliográficas pertinentes, proceder à análise. Levantamentos preliminares apontam que apesar de ocorrer sobreposição do PNSV com Territórios da Cidadania, no Plano de Manejo do Parque não é mencionada a participação deste em Colegiados Territoriais do

RESUMO EXPANDIDO

Programa Territórios da Cidadania, nem mesmo feita qualquer referência à existência desses territórios, o que aponta para uma suposta desintegração de políticas públicas em um mesmo território.

INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de diversos instrumentos de políticas públicas voltados à conservação da biodiversidade, em especial às áreas protegidas, sendo que existe um extenso arcabouço normativo composto, por exemplo, por leis e decretos. Alguns instrumentos de políticas públicas oriundos de discussões internacionais, como por exemplo, as inseridas no âmbito das Conferências das Partes (COP) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), foram formulados no Brasil. Entre eles está o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000 e regulamentado pelo Decreto nº 4.340/2002. O SNUC define doze categorias de Unidades de Conservação (UCs), entre as quais, o Parque Nacional, unidade de proteção integral cujas atividades previstas, além das relacionadas à proteção, são as de pesquisa e visitação.

Um aspecto relevante parece destacar-se no arcabouço normativo apontado: um entendimento de que a conservação da biodiversidade não deve estar desvinculada de alternativas que promovam o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida dos grupamentos sociais que vivem nos territórios onde áreas protegidas são demarcadas. Isto se expressa, por exemplo, nos princípios estabelecidos pela CDB no que diz respeito à proteção da diversidade biológica, sua conservação e uso sustentável, com o compromisso de repartição justa e equitativa de seus benefícios.

Considerando que as evidências apontam que um significativo número de UCs estão localizadas em áreas rurais, é oportuno e justificável abordar a questão da conservação da biodiversidade integrada à noção de desenvolvimento rural. Neste sentido, no que se refere à promoção do desenvolvimento rural, é mister salientar que diversos foram os esforços no campo das políticas públicas de desenvolvimento rural que tiveram lugar no Brasil. Neste sentido, estudo de Favareto (2010), partindo de um recorte espacial mais ampliado que tem como referência a América Latina (AL), afirma que existiu momentos específicos do desenvolvimento rural a partir de concepções orientadoras diversas. Para este trabalho interessa-nos a abordagem que teve lugar a partir da década

RESUMO EXPANDIDO

de 1990, em que uma nova perspectiva do desenvolvimento rural é disseminada pelos organismos internacionais e levada em consideração pelos programas de pesquisa das universidades e nas estratégias de ação dos governos. Trata-se do enfoque territorial do desenvolvimento rural, em contraposição ao enfoque setorial.

Ao tomar como base de análise as políticas públicas destinadas à conservação da biodiversidade e a sua possível integração com as políticas de promoção do desenvolvimento rural, a partir do enfoque territorial e no esforço de superação de enfoques setoriais e desintegrados, o projeto de pesquisa tem como referência a categoria Parque Nacional do SNUC e define como recorte espacial o Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e seu entorno. Esta UC federal localizada na Serra do Espinhaço, estado de Minas Gerais, inclui em seu perímetro parte dos municípios de Bocaiúva, Buenópolis, Diamantina e Olhos D'Água e foi criada por meio do Decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002. Considera-se como recorte temporal o período que abrange desde sua criação até a publicação do Plano de Manejo da UC ocorrida em 2016. Cabe ressaltar que o Parque ocupa uma área de 124.154,47 hectares no bioma Cerrado, tendo uma grande concentração de nascentes, entre elas a do Rio Jequitinhonha.

É importante salientar que a escolha da região do PNSV se justifica por pelo menos três critérios: a Unidade de Conservação (UC) está inserida na Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço, sendo esta a mais nova reserva criada no Brasil pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) entre as sete existentes ; na região ocorre o entrelaçamento de políticas públicas de conservação da biodiversidade, políticas públicas de desenvolvimento rural com abordagem territorial, além de ser considerada área prioritária para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); e, no entorno do Parque destaca-se a presença de comunidades tradicionais (Apanhadores de Flores Sempre-Vivas e Territórios Remanescentes de Quilombos), além da existência de Projeto de Assentamento.

É no intuito de apresentar alguns apontamentos da pesquisa que se inicia, que busca analisar o papel ocupado pelas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural nas ações do Estado brasileiro inseridas no campo da conservação da biodiversidade, que este trabalho se insere. Mais especificamente, o trabalho pretende apresentar dados e discussões que levarão futuramente à realização de análise no

RESUMO EXPANDIDO

sentido de entender se no processo de implantação e gestão do PNSV as políticas públicas de conservação da natureza se articulam com as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural existentes na região e, em caso afirmativo, como se dá a incorporação desta abordagem do desenvolvimento nas iniciativas de conservação.

Com isto busca-se entender se o Parque objeto do estudo, além de cumprir com a sua competência no que diz respeito à conservação da biodiversidade, tem se articulado com as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural existentes na região onde ele está inserido e incorporado a dimensão deste desenvolvimento em suas ações. Tal articulação contribuiria para que a conservação da biodiversidade não estivesse desvinculada de alternativas que promovam o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida dos grupamentos sociais que vivem nos territórios onde áreas protegidas são demarcadas, conforme prevê a CDB.

METODOLOGIA

Para a realização deste estudo vem sendo empregada a abordagem qualitativa de caráter descritivo e, no que se refere aos procedimentos para coleta de dados, a revisão de literatura relacionada à região de estudo e o levantamento e análise de fontes primárias (incluindo documentos oficiais). Posteriormente serão realizadas também entrevistas semiestruturadas para, então, após a leitura das referências bibliográficas pertinentes, proceder à análise. Em síntese, tem-se as seguintes ferramentas e etapas metodológicas: 1) Leitura analítica de bibliografia relacionada à temática de políticas públicas territoriais, desenvolvimento rural nos seus diversos enfoques e conservação da biodiversidade, incluindo textos, livros e demais publicações acadêmicas, incluindo as que abordam a região objeto de estudo. Somam-se a este arcabouço as normas em seus diferentes tipos (legislações, decretos, etc.); 2) Levantamento de informações em fontes primárias: pesquisa documental com vistas a identificação de estudos de diagnóstico e planejamento para a elaboração dos Planos de Manejo da UC, relatórios de gestão, notícias veiculadas nas regiões acerca de questões pertinentes à UC, planos de desenvolvimento rural e regional, entre outros documentos, disponíveis em arquivos localizados na sede da UC e de outras instituições locais; 3) Mapeamentos de atores relevantes e realização de entrevistas, abordando temática relacionada às políticas e estratégias de gestão da UC e promoção do desenvolvimento rural, e posterior transcrição

RESUMO EXPANDIDO

das entrevistas; 4) Realização de observações sistemáticas das reuniões, eventos e demais atividades que tenham relações com as UCs, bem como de possíveis materiais de divulgação de iniciativas e estratégias concernentes ao objeto de pesquisa; 5) Realização de integração interpretativa das informações e dados obtidos no decorrer da pesquisa; e, 6) Redação de estudo descrevendo e analisando os resultados obtidos. Ressalta-se que para os fins do trabalho a ser apresentado neste Simpósio, algumas das etapas elencadas anteriormente estão em processo de realização.

Por fim, no que se refere à análise de políticas públicas, a opção contempla dois referenciais a serem definidos. Um deles é a abordagem sócio histórica das políticas públicas, em que aspectos políticos são inseridos no social. Sabourin (2014) destaca que esta abordagem se mostra relevante, uma vez que se trata de um processo de contextualização social das políticas, da busca por escapar de uma visão autocentrada no Estado. Neste sentido, há um interesse pelos agentes intermediários, os mediadores, suas posições, carreiras, remetendo aos grupos sociais, bem como às instituições. Assim, a busca por entender os interesses e papéis desempenhados pelos atores envolvidos nos processos de políticas públicas que tem lugar nos territórios em questão, abre possibilidades para compreender o papel da ação pública.

Outra possibilidade de análise está atrelada à abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, considerando o trabalho de Grisa (2010). Nesta abordagem, é enfatizado o papel das ideias, crenças, representações sociais e aprendizagem na elaboração das políticas públicas. A ênfase situa-se no modo como os atores compreendem o mundo, interpretam e propõem soluções aos problemas públicos. A perspectiva considera também o papel dos interesses e das instituições.

Analisar a relação entre as ideias e as políticas públicas que tem lugar na região do Parque pode contribuir de forma muito relevante no entendimento das ideias que deram origem às políticas na região e consequentes divisões do território na região, os atores que as construíram, a negociação de ideias entre os atores e a institucionalização destas em políticas públicas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Vallejo (2002) aponta que, historicamente, no Brasil, muitas UCs foram criadas sem se considerar a necessidade de inseri-las no desenvolvimento socioeconômico local.

RESUMO EXPANDIDO

Isto acabou por gerar conflitos com os grupamentos sociais que viviam nas áreas antes dos processos de criação das UCs. Geralmente, a criação das UCs, que se dá mediante Decreto do poder público, ocorria sem ser precedida de algum mecanismo efetivo de participação da população que vivia dentro e no seu entorno. Os resultados que podem ser observados nestes processos são a desterritorialização e a fragilização dos modos de vida locais, ou seja, da capacidade de reprodução material e simbólica dos grupamentos mencionados. Além disso, levando em conta que um número significativo das UCs se insere no contexto rural, a situação se torna mais complexa, considerando a necessidade de formulações de políticas e estratégias de desenvolvimento rural para o Brasil que deem conta da diversidade social presente nestes locais e não que acirrem conflitos por causa das diferentes visões e usos relacionados ao território.

De forma semelhante, Diegues (2004) contesta o papel muitas vezes delegado às UCs que passam a servir como locais de “turismo de aventura” e verdadeiros “paraísos” da especulação imobiliária. Por outro lado, Pádua (2002) defende a necessidade de se inserir as UCs do Brasil no processo de desenvolvimento econômico local de forma que a gestão das UCs deveria se integrar às políticas que tradicionalmente foram setoriais, por exemplo, as de desenvolvimento local e regional, educação, turismo e lazer, desenvolvimento científico e tecnológico etc.

Embora a pesquisa esteja em fase inicial de realização, a partir de levantamentos preliminares foi possível verificar algumas situações conflituosas quando se trata de considerar os entendimentos normativos e os atrelados à literatura que contemplam a promoção da conservação da biodiversidade articulada com o desenvolvimento socioeconômico. Estas situações se evidenciam por meio de disputa entre interesses distintos pelo uso e atribuição de significados ao território. No caso do PNSV há iniciativas cuja natureza está mais atrelada à preservação, outras relacionadas aos projetos de Estado que almejam a promoção do desenvolvimento em seus diferentes enfoques e aquelas que veem no território um espaço para o desenvolvimento de práticas relacionadas à reprodução material e simbólica das comunidades locais. Isto fica evidente, por exemplo, nas políticas públicas (de conservação e de desenvolvimento) que tem lugar na região e nas propostas de comunidades do entorno e instâncias de

RESUMO EXPANDIDO

representação que defendem desde a revisão de limites do Parque, passando pela criação de uma Reserva Extrativista (Resex) até a recategorização do Parque.

Na região do PNSV foi possível identificar que todos os municípios incluídos no perímetro do Parque se inserem em Territórios da Cidadania. Diamantina está inserida no Território Alto Jequitinhonha que abrange uma área de 19.578,30 Km² e é composto por 20 municípios. Já os municípios de Bocaiúva, Buenópolis e Olhos D'Água estão inseridos no Território Sertão de Minas que abrange uma área de 24.288,10 Km² e é composto por 17 municípios. Apesar de ocorrer sobreposição do PNSV com Territórios da Cidadania, no Plano de Manejo do Parque não é mencionada a participação deste em Colegiados Territoriais do Programa Territórios da Cidadania, nem mesmo feita qualquer referência à existência desses territórios, o que aponta para uma suposta desintegração de políticas públicas em um mesmo território. Neste sentido, um aspecto de ordem temporal é relevante: apesar de o PNSV ter sido criado antes das iniciativas de desenvolvimento territorial rural que tem lugar na região atualmente, o seu Plano de Manejo é posterior a estas iniciativas, o que permitia considera-las quando de sua construção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o trabalho encontrar-se em fase inicial de realização, os resultados preliminares apontam para a necessidade de maior integração de políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural, a fim de que competências setoriais de cada órgão e entidade sejam executadas proporcionando ações efetivas e que cumpram os objetivos atrelados à promoção do desenvolvimento socioeconômico e da qualidade de vida dos grupamentos sociais que vivem nos territórios onde áreas protegidas são demarcadas. No caso do Programa Territórios da Cidadania, é importante salientar que o Ministério do Meio Ambiente é um dos ministérios participantes do Programa, o que reforça a necessidade de que ações de desenvolvimento rural sustentável não estejam desvinculadas das ações inseridas no campo ambiental que tem lugar nos territórios.

Ressalta-se a necessidade de ampliar e aprimorar os estudos correlacionando as políticas públicas de conservação da biodiversidade e as políticas públicas de desenvolvimento rural, já que as evidências apontam que um número significativo de UCs encontra-se em áreas rurais e são, muitas vezes, entendidas como causadoras de

RESUMO EXPANDIDO

entreve ao desenvolvimento das regiões onde estão inseridas. Os levantamentos realizados até o momento apontam para a constatação de que ainda é reduzido o quantitativo de estudos que articulem os dois temas na análise de políticas públicas.

Por fim, constatar se as políticas públicas que tem lugar na região do PNSV têm sido capazes de contribuir de forma integrada e efetiva na promoção da conservação da biodiversidade, na prevenção dos possíveis conflitos pelo uso do território que acabam por dificultar a implantação das UCs e na construção do desenvolvimento rural pode contribuir para entender a relação entre as políticas públicas inseridas nos campos da conservação e do desenvolvimento rural. Elucidações neste sentido podem ser incorporadas nas formulações e revisões de políticas públicas e programas governamentais de forma a contribuir progressivamente para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Palavras Chave: Desenvolvimento Rural; Parque Nacional das Sempre-Vivas; Programa Territórios da Cidadania; Unidade de Conservação

Referências:

BRASIL. Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 08 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 01 jul. 2016.

DIEGUES, A. C. S. O. Mito moderno da natureza intocada. Ed. Hucitec Nupaub/Cec, São Paulo, 2004.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? Estudos Avançados, v. 24, n.68, 2010 : 299-319. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100021>. Acesso em: 26 set. 2016.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. Desenvolvimento em Debate, 1, 83-109, 2010.

RESUMO EXPANDIDO

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (Brasil). Parna das Sempre-Vivas. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/cerrado/unidades-de-conservacao-cerrado/2094>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio (Brasil). Plano de Manejo do Parque Nacional das Sempre Vivas. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_plano_de_manejo_Parque_Nacional_das_Sempre_Vivas.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

PADUA, M.T.J. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências, Miguel Sereduik Milano (org.) - Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p. 7 -13.

SABOURIN, E. P. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira, Brasília, 2014, Mesa 4: Políticas públicas: balanços e perspectiva. Disponível em <<https://www.dropbox.com/sh/42xif92vzmq3iun/AACoEOYpDKpfx6CmMINDooYua/texto%20Eric%20-%20Sabourin2015-s%C3%A9minario%20AF%20Brasil.docx?dl=0>>. Acesso em 22 de março de 2016.

VALLEJO, L. R. Unidade de Conservação: Uma Discussão Teórica á Luz dos Conceitos de Território e Políticas Públicas. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/88/86>>. Acesso em 09 out. 2015.