

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

DAYSE DE SOUZA LEITE

**PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS (PNSV) NO ALTO
JEQUITINHONHA: LIMITES E POTENCIALIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DE
DESENVOLVIMENTO RURAL**

**BRASÍLIA/DF
03/2018**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

DAYSE DE SOUZA LEITE

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília (PPG-MADER/UnB).

Área de Concentração: Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo

Orientadora: Regina Coelly Fernandes Saraiva

Coorientador: Stéphane Gérard Emile Guéneau

**BRASÍLIA/DF
03/2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dL533p de Souza Leite, Dayse
Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) no Alto
Jequitinhonha: limites e potencialidades na implementação de
políticas públicas de conservação da biodiversidade e de
desenvolvimento rural / Dayse de Souza Leite; orientador
Regina Coelly Fernandes Saraiva; co-orientador Stéphane
Gérard Emile Guéneau. -- Brasília, 2018.
289 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e
Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Análise de políticas públicas - implementação. 2.
Conservação da biodiversidade. 3. Desenvolvimento
territorial rural. 4. Comunidades tradicionais e
agroextrativistas. 5. Bioma Cerrado. I. Coelly Fernandes
Saraiva, Regina, orient. II. Gérard Emile Guéneau,
Stéphane, co-orient. III. Título.

DAYSE DE SOUZA LEITE

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília (PPG-MADER/UnB).

Aprovado em 09 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Regina Coelly Fernandes Saraiva
Presidente da Banca (UnB/FUP)

Prof. Dr. Stéphane Gérard Emile Guéneau
Coorientador (Centre de coopération internationale em recherche agronomique pour
le développement - CIRAD e UnB/CDS)

Prof^ª. Dra. Mônica Celeida Rabelo Nogueira
Membro Interno vinculado ao Programa (UnB/FUP)

Prof^ª. Dra. Cristiane Gomes Barreto
Membro Interno não vinculado ao Programa (UnB/CDS)

À Mãe e ao Pai por estarem comigo em toda a vida,
apoando com amor e alegria cada decisão e
peleja da gente.
Ao Luiz, por tanto amor, compreensão e dedicação.

AGRADECIMENTOS

E não tem pouca gente para agradecer não! Porque finalizar esse trabalho só foi possível com o apoio e a presença de tanta gente que estava junto o tempo todo ou em alguns momentos. Graças a Deus pude contar com todos vocês! Então vamos lá.

Obrigada à Regina, minha orientadora que topou essa empreitada comigo nos últimos dois anos. Valeu cada revisão, correção, comentário, indicação de caminhos e vontade de fazer acontecer. E aconteceu! Ao Stéphane meus agradecimentos pela coorientação. Cada *apport* na análise e as advertências para se deter ao essencial foram fundamentais para darmos conta da complexidade do estudo. Vocês são inesquecíveis!

Às professoras da banca de qualificação, Cristiane Barreto, Mônica Nogueira e Tânia Cruz, que corrigiram falhas e apontaram caminhos para darmos conta da pesquisa. A bússola parece ter guiado bem! Agradeço ao Mader, que abrigou a mim e a minha pesquisa, e aos professores e professoras do programa, cujas discussões foram fundamentais para o desenho de pesquisa e para o embasamento teórico-metodológico. Obrigada à Coordenadora do Programa, Janaína Diniz, sempre disposta a fazer as coisas acontecerem, e ao Técnico em Assuntos Educacionais, Aristides Junior, por estar sempre conosco, ajudando na caminhada. Vocês são exemplos de servidores públicos a serem seguidos.

Obrigada também aos colegas de turma que criticaram, sugeriram e apontaram possibilidades, especialmente à Lú e à Karla, pela presença, livros, bons papos, pães de queijo e picolés do Cerrado.

E não consigo me esquecer daquela pessoa que me iniciou nesse mundo da pesquisa e pelo qual sou eternamente grata. Eder Carneiro, obrigada pelas oportunidades! Aquele Núcleo de Investigações em Justiça Ambiental (Ninja) e as iniciações científicas fizeram a diferença em minha vida. E junto contigo agradeço aos demais professores e colegas da UFSJ. Como defendemos na História, as coisas se constroem de forma processual, diacrônica, e nesse sentido vocês fazem parte dessa conquista.

Obrigada ao Ministério do Meio Ambiente, especialmente na pessoa da Silmara Vieira, que em 2016 autorizou o meu afastamento. Sem o afastamento seria impossível realizar essa pesquisa, até pela localização do objeto de estudo em relação à minha residência. À equipe do PNSV/ICMBio, por me apoiar na realização da pesquisa em campo. Aos membros do Convivas, do antigo Colegiado de Desenvolvimento Territorial e da Codecex, pelas entrevistas concedidas e documentos fornecidos para consulta. Obrigada também às comunidades visitadas

e aos atores dos municípios percorridos que tanto nos apoiaram. Alto Jequitinhonha, como não sentir saudades de você e de seu povo!

Sem amigos por perto tudo fica mais difícil! Então não posso esquecer de Gleicy que, por também morar na mesma rua, esteve sempre dando aquele apoio de pertinho, Antônia, Kelma e das amizades do Ministério, especialmente à Débora e à Flora, colegas de Departamento que fazem a vida da gente ser mais leve e com as quais construí muitos aprendizados. Obrigada ainda ao Helbert, parceiro das madrugadas de estudos que mesmo a uns 1.000 km de Brasília está sempre por perto dando aquela força para a gente.

Agradeço a minha família por toda a história que me ajudaram a construir, pelo carinho e amor de cada dia. Mãe e pai, meus amados, como esquecer daquela nossa troca de pneu na BR na volta do trabalho de campo? D. Maria, sogrinha querida, e aquelas comidas boas na hora certinha em Diamantina hein? Dá até saudades... Luiz, e não é que você me aguentou mesmo nesse tempo “brabo”? Mas, pelo menos por ora, finalizou e agora “é tudo nosso”!

“Eu estava num barco na Amazônia,
e de repente a gente ouvia “Ei! Txai!”
Esperei dois dias para perguntar o que significava.
Um índio me explicou:
“mais que amigo, mais que irmão,
a metade de mim que existe em você e
a metade de você que habita em mim”.
(Milton Nascimento, no show Pietá)

“Devastamos mais da metade de nosso país pensando que era preciso deixar a natureza para entrar na história: mas eis que esta última, com sua costumeira predileção pela ironia, exige-nos agora como passaporte justamente a natureza”.

Eduardo Viveiros de Castro

RESUMO

Esse trabalho analisa o processo de implementação de dois instrumentos de políticas públicas brasileiras: o Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e o Território Rural/Território da Cidadania Alto Jequitinhonha. Ambos se localizam no estado de Minas Gerais e foram criados, respectivamente, nos anos de 2002 e de 2003. No que se refere ao recorte temporal, o foco da análise perpassa os anos que vão de 2000 a 2017, o que compreende a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000 e a sua regulamentação em 2002, a instituição da política de desenvolvimento territorial rural em 2003 e os processos de implementação dos dois instrumentos no território. Contudo, esse recorte não afastou a necessidade de se considerar na análise a trajetória histórica de longa duração que contribuiu para a implementação dessas políticas. Assim, interessa-nos discutir como se deram as apropriações e adaptações no processo de implementação do PNSV e do Território, considerando as especificidades históricas, socioculturais e econômicas existentes. Interessamos também compreender as interações existentes entre eles e como ocorrem, bem como os limites e potencialidades que elas oferecem para uma integração efetiva das políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural no território. Trata-se de um estudo com abordagem interdisciplinar, sendo que o quadro teórico-metodológico mobiliza conceitos provenientes dos campos da análise de políticas públicas, especificamente a partir dos modelos *top-down* e *bottom-up* de análise da implementação, da conservação da biodiversidade amparada nas concepções da Biologia da Conservação e do socioambientalismo e do desenvolvimento rural de enfoque territorial. Analisou-se a trajetória de implementação dos instrumentos considerando o histórico de ocupação e uso dos territórios localizados no bioma Cerrado, particularmente o uso agroextrativista, a influência das normas e dos planos (fatores institucionais) e a interação entre a burocracia do nível de rua e os atores locais (fatores relacionais). Quanto aos procedimentos para coleta de dados, realizou-se a revisão de literatura relacionada aos territórios estudados, o levantamento e análise de documentos e a pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas em profundidade, da observação sistemática de reuniões e da participação em visita técnica. A análise apontou para a existência de poucas interações entre as duas políticas, o que se deve ao processo de formulação de forma setorializada e aos referenciais e paradigmas distintos que conformam cada uma delas. Apesar da política de desenvolvimento territorial propor a integração com outras políticas, na prática isso não ocorreu, considerando como referência a política de conservação da biodiversidade que incide no território. Devido ao fato de o PNSV se enquadrar como Unidade de Conservação (UC) de Proteção Integral, tradicionalmente as possibilidades de interação com políticas de desenvolvimento rural ficaram limitadas. Por outro lado, isso tendeu a se alterar por meio das adaptações ocorridas no processo de implementação dessa UC, decorrentes mais da dinâmica do jogo dos atores locais do que das normas regulamentadoras. Esse jogo dos atores é permeado pelo conflito socioambiental, por divergências, por negociações, etc., sendo que as adaptações decorrentes dele, além de contribuírem para a efetividade da implementação, ao considerar aspectos concernentes ao desenvolvimento rural, podem influenciar processos de re (formulação) das políticas no “nível de cima”, contrapondo os pressupostos da abordagem sequencial ao sinalizar que a implementação pode alterar a formulação.

PALAVRAS-CHAVE: análise de políticas públicas, implementação, conservação da biodiversidade, desenvolvimento territorial rural, comunidades tradicionais e agroextrativistas, bioma Cerrado.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the process of implementation of two Brazilian public policy instruments: the National Park of Sempre-Vivas (PNSV) and the Rural Territory / Territory of Citizenship Alto Jequitinhonha. Both are located in the state of Minas Gerais and were created, respectively, in the years of 2002 and 2003. Regarding the temporal cut, the analysis focuses on the years 2000 to 2017, which includes the institution of the National System of Conservation Units (SNUC) in 2000 and its regulation in 2002, the establishment of rural territorial development policy in 2003 and the implementation processes of the two instruments in the territory. However, this cut did not rule out the need to consider the historical trajectory of long duration that contributed to the implementation of these policies. Thus, we are interested in discussing how the appropriations and adaptations were made in the process of implementation of the PNSV and the Territory Alto Jequitinhonha, considering the historical, socio-cultural and economic specificities. We are also interested in understanding the interactions between them and how they occur, as well as the limits and potentialities they offer for an effective integration of biodiversity conservation and rural development policies in the territory. It is a study with an interdisciplinary approach, and the theoretical-methodological framework mobilizes concepts from the fields of Public Policy Analysis, specifically from the top-down and bottom-up models of implementation analysis, conservation of biodiversity in the conceptions of Conservation Biology and socio-environmentalism and rural development with a territorial approach. The history of occupation and use of the territories located in the Cerrado biome, particularly the agro-extractive use, the influence of norms and plans (institutional factors) and the interaction between the concept of street level bureaucracy and the local actors (relational factors). As for the procedures for data collection, the literature review related to the territories studied, the survey and analysis of documents and field research were carried out through in-depth interviews, systematic observation of meetings and participation in the visit technique. The analysis pointed to the existence of few interactions between the two policies, which is due to the formulation process in a fragmented way and to the different paradigms and paradigms that make up each of them. Although the territorial development policy proposed to integrate with other policies, in practice this did not occur, considering as a reference the policy of conservation of biodiversity that affects the territory. Due to the fact that the PNSV is classified as a Conservation Unit of Integral Protection, the possibilities of interaction with rural development policies have traditionally been limited. On the other hand, this tended to change through the adaptations that occurred in the process of implementing this Conservation Unit, stemming from the dynamics of the game of local actors rather than regulatory norms. This game of actors is permeated by socio-environmental conflict, disagreements, negotiations, etc. The adaptations arising from it, besides contributing to the effectiveness of the implementation, when considering aspects related to rural development, can influence the processes of reformulation of policies at the "top level", counteracting the assumptions of the sequential approach by noting that implementation can change the formulation.

KEY-WORDS: public policy analysis, implementation, biodiversity conservation, rural territorial development, traditional and agroextractivist communities, Cerrado biome.

RÉSUMÉ

Ce travail analyse le processus de mise en œuvre de deux instruments de politique publique brésiliens: le Parc National des Sempres-Vivas (PNSV) et le Territoire rural / Territoire de la citoyenneté Alto Jequitinhonha. Les deux sont situés dans l'État de Minas Gerais et ont été créés, respectivement, en 2002 et 2003. L'analyse se concentre sur les années 2000 à 2017, période qui inclut la création du Système National des Unités de Conservation (SNUC) en 2000 et son décret d'application en 2002, ainsi que la mise en place de la politique de développement territorial rural en 2003 et les processus de mise en œuvre des deux instruments sur le territoire. Cependant, l'analyse ne s'est pas limitée à cette courte période, puisque nous avons également étudié comment ces politiques publiques s'inscrivent dans une trajectoire historique de longue durée. Notre objectif est d'étudier la façon dont les appropriations et les adaptations des instruments du PNSV et du Territoire Alto Jequitinhonha ont été réalisées, en tenant compte des spécificités historiques, socioculturelles et économiques propres à cette région. Nous souhaitons également comprendre les interactions entre ces instruments et leur mode de fonctionnement, ainsi que les limites et les potentialités qu'ils offrent pour une intégration efficace des politiques de conservation de la biodiversité et de développement rural sur ce territoire. L'approche interdisciplinaire a été privilégiée. Le cadre théorique-méthodologique mobilise d'une part des concepts issus de l'analyse des politiques publiques, notamment à travers les approches d'analyse de la mise en œuvre des politiques par le haut et par le bas, d'autre part la Biologie de la Conservation et le concept de socio-environnementalisme, et enfin la discipline du développement rural à travers ses approches analytiques territoriales. Nous cherchons également à retracer l'histoire de l'occupation et de l'utilisation des territoires situés dans le biome du Cerrado, en tenant compte en particulier des pratiques agro-extractivistes des acteurs locaux, de l'influence des institutions (normes et plans d'actions) et des relations entre les acteurs locaux et les bureaucrates chargés de la mise en œuvre des politiques. La collecte des données a porté sur la revue de la littérature relative aux territoires étudiés complétée par des recherches de terrain à travers des entretiens approfondis, l'observation systématique des réunions et la participation à des visites techniques. L'analyse a mis en évidence l'existence de peu d'interactions entre les deux politiques, ce qui est dû au processus de formulation sectorisé des deux instruments étudiés et aux différents paradigmes mobilisés. Bien que la politique de développement territorial propose l'intégration avec d'autres politiques, dans la pratique, elle apparaît comme un processus qui se démarque de la politique de conservation de la biodiversité mise en place sur le territoire. De fait, étant donné que le PNSV est classé comme une unité de protection intégrale, les possibilités d'interaction avec les politiques de développement rural sont théoriquement limitées. Mais dans la réalité, des adaptations ont eu lieu dans le processus de mise en œuvre de cette unité de conservation, découlant de la dynamique du jeu des acteurs locaux plutôt que des normes réglementaires. Ce jeu d'acteurs est imprégné par les conflits socio-environnementaux, les désaccords, les négociations, etc. Les adaptations qui en découlent, en plus de contribuer à l'efficacité de la mise en œuvre de l'unité de conservation, peuvent influencer les processus de développement rural ainsi que les processus de reformulation des politiques au plus haut niveau contrecarrant les hypothèses linéaires « par le haut » de l'approche séquentielle d'analyse des politiques publiques. Le processus de mise en œuvre de ces politiques peut changer leur formulation.

MOTS CLEFS: analyse des politiques publiques, mise en œuvre, conservation de la biodiversité, développement territorial rural, communautés traditionnelles et agro-extractivistes, biome Cerrado.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da mesorregião do Jequitinhonha em Minas Gerais com divisão em microrregiões (a) e nas regiões Baixo, Médio e Alto Jequitinhonha (b).....	3
Figura 2 - Flora nativa nas regionais do Instituto Estadual de Florestas (IEF) em Minas Gerais.....	7
Figura 3 – Mapa com representação da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (RBSE)	9
Figura 4 – Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral	11
Figura 5 – Mapa de localização do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV).....	12
Figura 6 – Mapa de localização do Território Alto Jequitinhonha (TAJ).....	13
Figura 7 – Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e os Territórios Rurais/Territórios da Cidadania	15
Figura 8 – Mapa com representação da Capitania das Minas Gerais nos séculos XVIII e XIX	17
Figura 9 – Distribuição de Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI) no Brasil	44
Figura 10 – Distribuição dos 120 Territórios da Cidadania no Brasil.....	55
Figura 11 – Modelo analítico	82
Figura 12 – Trajetos realizados durante o trabalho de campo.....	93
Figura 13 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) por municípios do Território Alto Jequitinhonha (TAJ) - 1991, 2000 e 2010	102
Figura 14 - Perfil da estrutura fundiária do Território Alto Jequitinhonha (TAJ).....	104
Figura 15 – Localização e acessos ao Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV).....	108
Figura 16 – Área proposta originalmente para o Parque Nacional de Inhaí, Unidades de Conservação existentes à época no território e o polígono final do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)	135
Figura 17 – Atividades do Plano de Ação do Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre-Vivas (Convivas) 2017-2018	150
Figura 18 – Cartão anexado ao artesanato produzido pela comunidade de Galheiros em Diamantina	157
Figura 19 – População rural e urbana nos municípios do Alto Jequitinhonha em 1991, 2000 e 2010	164
Figura 20 – Títulos Minerários no território onde se encontra o Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV).....	172
Figura 21 – Autos de Infração lavrados pelo Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV). 174	
Figura 22 – Total de recursos repassados ao Território Alto Jequitinhonha (TAJ) separados por municípios de 2003 a 2016	180
Figura 23 – Recursos destinados ao Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e ao Território Alto Jequitinhonha (TAJ) de 2003 a 2017	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Usos permitidos nas categorias de Unidades de Conservação (UC) e tipos de Conselho Gestor	38
Quadro 2 – Síntese das correntes de análise da abordagem neo-institucionalista	66
Quadro 3 – Resumo dos modelos Top-down e Bottom-up de análise da implementação de políticas públicas	75
Quadro 4 – Síntese dos elementos teórico-conceituais da análise	81
Quadro 5 – Entrevistas realizadas por instrumento de política pública analisado, representação dos atores e relação de nomes para citação	91
Quadro 6 – Unidades de Conservação (UC) localizadas no Alto Jequitinhonha.....	106
Quadro 7 – Comunidades influenciadas diretamente pelo Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e povoados e distritos a que pertencem	107
Quadro 8 – Composição da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT) do Território Rural Alto Jequitinhonha (TRAJ).....	117
Quadro 9 – Composição do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha (TCAJ).....	121
Quadro 10 – Causas que levaram ao enfraquecimento da política de desenvolvimento territorial rural no Território Alto Jequitinhonha (TAJ).....	129
Quadro 11 – Estrutura atual do Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre Vivas (Convivas)	145
Quadro 12 – Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV): operações planejadas a partir de causas identificadas e priorizadas.....	149
Quadro 13 – Síntese do processo de implementação do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e do Território Alto Jequitinhonha (TAJ) e o papel dos atores locais	182
Quadro 14 – Adaptações locais no processo de implementação do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)	191
Quadro 15 – Síntese dos limites e potencialidades para a integração das políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População rural nos municípios abrangidos pelo Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) em 1991, 2000 e 2010	164
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Aapivaje – Associação dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha
- Acodefav – Associação Comunitária de Desenvolvimento Educacional, Familiar e Agropecuário de Veredinha
- Adene – Agência do Desenvolvimento do Nordeste
- ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
- Amaje – Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Jequitinhonha
- Amefa – Associação Mineira das Escolas Família Agrícolas
- ANP – Áreas Naturais Protegidas
- APP – Áreas de Preservação Permanente
- APA – Área de Proteção Ambiental
- CAA – Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
- CAV – Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica
- CBH – Comitês de Bacia Hidrográfica
- CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
- Cedefes – Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva
- CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- Codevale – Companhia de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
- Consad – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
- Cpisp – Comissão Pró-Índio de São Paulo
- CRQ – Comunidades Remanescentes de Quilombos
- Coopivaje – Cooperativa dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha
- CIAT – Conselho para Implementação de Ações Territoriais
- CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CISAJE – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha
- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
- COARR – Coordenação de Arrecadação
- Codecex – Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas
- Codeter – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
- Condraf – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Convivas – Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre-Vivas
Coopafesc – Cooperativa dos Agricultores Familiares e Economia Solidária de Carbonita
COP – Conferência das Partes
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
DTR – Desenvolvimento Territorial Rural
ECO-92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Epamig – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
ESEC – Estação Ecológica
EFA – Escola Família Agrícola
EFAV – Escola Família Agrícola de Veredinha
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FED – Floresta Estacional Decidual
FES – Floresta Estacional Semidecidual
FCP – Fundação Cultural Palmares
GT – Grupo de Trabalho
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Idene – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEF – Instituto Estadual de Florestas
IFNMG – Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza
Leader – Liaisons Entre Activités de Développement de L'Economie Rural (Relações Entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural)
MaB – Man and the Biosphere Programme (Programa Homem e Biosfera)

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI – Ministério da Integração Nacional
MIF – Manejo Integrado do Fogo
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
NAC – Núcleo de Agroecologia e Campesinato
Neapo – Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica da região do Alto Jequitinhonha
Nedet – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PARNA – Parque Nacional
PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PIB - Produto Interno Bruto
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNSV – Parque Nacional das Sempre-Vivas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPT – Política Pública Territorial
Prevfogo – Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronat – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTC – Programa Territórios da Cidadania
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RB – Reserva da Biosfera
RBSE – Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Resex – Reserva Extrativista
Rimisp – Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural
RL – Reserva Legal
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural
RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação

SATRGR – Programa Sistemas Agrícolas Tradicionais de Relevância Global da FAO

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SDR – Subsecretaria de Desenvolvimento Rural

SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresa

Sedonor – Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

Sigmine – Sistema de Informações Geográficas da Mineração

SIM – Serviço de Inspeção Municipal

Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Suasa – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Supra – Superintendência Regional de Política Agrária

Supram – Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Jequitinhonha

TAE – Território das Águas Emendadas

TAJ – Território Alto Jequitinhonha

TSM – Território Sertão de Minas

TCAJ – Território da Cidadania Alto Jequitinhonha

TCSM – Território da Cidadania Sertão de Minas

TI – Terra Indígena

TQ – Território Quilombola

TRAJ – Território Rural Alto Jequitinhonha

TRSM – Território Rural Sertão de Minas

UC – Unidade de Conservação

UF – Unidade da Federação

UFLA – Universidade Federal de Lavras

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unimontes – Universidade Estadual de Montes Claros

UPI – Unidade de Proteção Integral

UUS – Unidade de Uso Sustentável

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Caracterização geográfica da área de estudo	2
Contexto histórico do território Alto Jequitinhonha	16
Problemática: interação das políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural	22
CAPÍTULO I	29
ÁREAS PROTEGIDAS E DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: CONCEITOS E DEBATES	29
1.1 Contribuições da Biologia da Conservação e do socioambientalismo na formulação da política pública de conservação da biodiversidade	29
1.2 Desenvolvimento rural e abordagem territorial: a criação dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania.....	47
CAPÍTULO II	60
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO	60
2.1 Definição de políticas públicas e afirmação do campo da <i>policy analysis</i>	60
2.2 Abordagens de análise de políticas públicas para a etapa da formulação	64
2.3 Elementos para a análise da implementação de políticas públicas.....	71
2.4 Modelo de análise e hipóteses	76
CAPÍTULO III	84
PERCURSO METODOLÓGICO PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESTUDO	84
CAPÍTULO IV	96
IMPLEMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO ALTO JEQUITINHONHA (TAJ) E DO PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS (PNSV): ANTECEDENTES E O PAPEL DOS ATORES	96
4.1. Trajetória histórica de uso e ocupação do Alto Jequitinhonha e as políticas públicas de desenvolvimento rural e de conservação da biodiversidade no território.....	96
4.2 O papel dos atores locais na implementação PNSV e do TAJ.....	116
4.2.1 O processo de implementação do TAJ	116
4.2.2 O processo de implementação do PNSV.....	130

4.3 PNSV e TAJ: conflitos socioambientais e divergências na implementação dos instrumentos no território	153
4.3.1 As comunidades tradicionais e o PNSV	154
4.3.2 O TAJ e as divergências na implementação.....	177
CAPÍTULO V	183
ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS (PNSV) E DO TERRITÓRIO ALTO JEQUITINHONHA (TAJ)	183
5.1 Os processos de criação do PNSV e do TAJ no Alto Jequitinhonha.....	183
5.2 Implantação e gestão do PNSV e a execução da política de desenvolvimento territorial rural no Alto Jequitinhonha	187
5.3 Interações entre os instrumentos: limites e potencialidades para a integração entre políticas	195
CONSIDERAÇÕES FINAIS	204
REFERÊNCIAS	208
APÊNDICES	225
ANEXOS	247

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa o processo de implementação de dois instrumentos de políticas públicas federais que incidem sobre o território do Alto Jequitinhonha mineiro¹. Trata-se do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV), criado no ano de 2002 e gerido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e do Território Rural Alto Jequitinhonha (TRAJ), criado no ano de 2003 no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e que passou a ser foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008, cujo nome é alterado para Território da Cidadania Alto Jequitinhonha (TCAJ).

O Parque se enquadra na categoria de território enquanto ordenamento espacial, uma vez que se trata de um território concreto, ocorrendo delimitação no espaço físico, por meio de coordenadas geográficas, quando de sua criação. Já o caso dos territórios beneficiários das políticas públicas de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR), como é o caso do TRAJ e do TCAJ, se enquadram na categoria de território para indução de política pública. Nesses não houve uma demarcação de limites físicos, mas apenas uma definição de área de abrangência para as ações das políticas de desenvolvimento².

No que se refere ao recorte temporal, o foco da análise perpassa os anos que vão de 2000 a 2017. Nesses dezessete anos ocorreram a instituição e regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), respectivamente, em 2000 e 2002, a criação do PNSV também em 2002, sua implantação e as ações de gestão decorrentes. Também foi criado o TRAJ em 2003 que passou a integrar o PTC em 2008. Nesse ínterim teve-se a criação das instâncias de participação social de cada um dos instrumentos, a construção de planos de

¹ Segundo o IBGE, a divisão em mesorregiões ocorrida na década de 1990, partindo de determinações mais amplas a nível conjuntural, buscou identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federativas (UF), tomadas como universo de análise e definiu as mesorregiões com base nas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. No caso de Minas Gerais (MG), o estado foi dividido em doze mesorregiões, subdivididas em 66 microrregiões. Jequitinhonha ou Vale do Jequitinhonha é uma dessas mesorregiões. Em 2017 o IBGE revisou a metodologia da Divisão Regional do Brasil, considerando as mudanças ocorridas no Brasil ao longo das últimas três décadas. Assim, as unidades mesorregionais e microrregionais receberam, respectivamente, os nomes de Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas.

² Como estratégia de distinção conceitual, neste trabalho, o termo território com a inicial minúscula se referirá ao “território utilizado” considerando a dimensão espaço e tempo, construções e história dos atores, conforme proposta de Santos e Silveira (2006). Nesse caso, trata-se da categoria de ordenamento espacial, uma vez que se refere a um território concreto, ocorrendo delimitação no espaço físico. Inclui os territórios historicamente estabelecidos, caso do PNSV e das comunidades do seu entorno. Por outro lado, usaremos o termo Território, grafado com inicial maiúscula quando fizermos referência ao Território objeto da política de desenvolvimento territorial rural, considerando o Pronat e o PTC, portanto, categoria de indução de política pública.

gestão, bem como os desdobramentos dessas ações. Contudo, a opção por esse recorte não afastou a necessidade de fazer a reconstituição da trajetória histórica que contribuiu para a implementação dessas políticas no território.

Caracterização geográfica da área de estudo

Considerando a Divisão Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas (IBGE, 1990), o Alto Jequitinhonha está inserido na mesorregião do Jequitinhonha, também chamada Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais (MG). Embora essa mesorregião possua cinco microrregiões, ela é também conhecida pela subdivisão em três regiões: Baixo Jequitinhonha, área mais próxima ao estado da Bahia e que corresponde à microrregião de Almenara; Médio Jequitinhonha que está situado na parte média do Vale e abrange as microrregiões de Pedra Azul e Araçuaí; e, Alto Jequitinhonha, que corresponde às microrregiões de Diamantina e Capelinha, conforme representado na Figura 1. O Alto Jequitinhonha se localiza mais próximo à mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte e apresenta os melhores indicadores humanos e econômicos do Vale³.

³ De acordo com a Divisão Regional do Brasil feita pelo IBGE em 1990, 16 municípios integravam o Alto Jequitinhonha. Na microrregião de Diamantina estavam os municípios de Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Presidente Kubitschek, São Gonçalo do Rio Preto e Senador Modestino Gonçalves. Essa microrregião continua formada por esses mesmos municípios. Já a microrregião de Capelinha abrangia os municípios de Berilo, Capelinha, Carbonita, Chapada do Norte, Francisco Badaró, Itamarandiba, Minas Novas, Turmalina. Em 1995 foram criados os municípios de Angelândia (1995), Aricanduva (1995), Jenipapo de Minas (1995), José Gonçalves de Minas (1995), Leme do Prado (1995) e Veredinha que passam a integrar a microrregião de Capelinha, sendo que atualmente o Jequitinhonha é formado por 22 municípios.

Figura 1 – Mapa da mesorregião do Jequitinhonha em Minas Gerais com divisão em microrregiões (a) e nas regiões Baixo, Médio e Alto Jequitinhonha (b)



Fonte: Programa Polo Jequitinhonha - UFMG (2017)

O Alto Jequitinhonha faz parte do geossistema denominado Serra do Espinhaço, cadeia montanhosa localizada no planalto Atlântico. Estende por cerca de 1.200 km desde o norte da cidade de Belo Horizonte até a Chapada Diamantina na Bahia e largura variando entre poucos quilômetros até mais de 100 km, recebendo influência dos biomas Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga.

A morfologia dessa Serra inclui planaltos elevados interrompidos por escarpas rochosas, atuando como divisor de águas no estado de Minas ao separar as bacias do Rio São Francisco das bacias dos rios Doce, Jequitinhonha e Pardo (MDA/SDT/CIAT, 2006). As feições do relevo são compostas por serras, por áreas de chapada e pelas regiões de menores altitudes localizadas às margens do rio Jequitinhonha e seus afluentes. Guerrero (2009) descreve que pequenos rios, ribeirões e córregos cortam as chapadas, sendo que nessas ocorre a formação das grotas nas porções mais baixas.

Nas áreas mais próximas à Diamantina, o relevo alcança altitudes próximas à 1.400 metros, sendo que nesse universo de relevo ocorre uma grade riqueza e diversidade de minerais, com destaque para as gemas. Por isso,

A microrregião do Alto Jequitinhonha – primeiro e segundo degraus – pode ser dividida em duas sub-regiões com características ambientais e socioculturais distintas: a sub-região localizada na Serra do Espinhaço, em sua porção meridional, com altitudes entre 1.100 e 1.400 metros, que tem em Diamantina sua referência principal; e a sub-região das Chapadas, formada

por extensas áreas planas, com altitudes entre 800 e 1.100 m, entremeadas por vales profundos, tendo as cidades de Capelinha, Itamarandiba e Turmalina como suas principais referências (FÁVERO e MONTEIRO, 2014, p. 8).

Destacam-se dois períodos climáticos distintos no Alto Jequitinhonha, sendo um com estação chuvosa, em que o total mensal precipitado é de 90% do valor anual, e o outro com estação seca, mais concentrada nos meses de junho, julho e agosto (IGAM, 2014). Em se tratando do Vale do Jequitinhonha, é nessa sub-região localizada na Serra do Espinhaço que há as maiores precipitações, podendo chegar a 1.600 mm anuais (IBGE, 1997 apud FÁVERO e MONTEIRO, 2014, p. 8).

As características geológicas associadas a esse fator climático fazem com que esta região tenha um alto potencial hídrico, “tornando-a a maior responsável pelos afluentes que dão origem e perenizam o Rio Jequitinhonha” (FÁVERO e MONTEIRO, 2014, p.8). A nascente do Rio Jequitinhonha encontra-se no município do Serro a uma altitude aproximada de 1.260m, sendo que ele desagua no Oceano Atlântico já no estado da Bahia. Para fins de gerenciamento dos recursos hídricos, a bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha foi dividida em 3 unidades de planejamento e gestão, sendo que no Alto Jequitinhonha ela é denominada Bacia dos Afluentes Mineiros do Alto Rio Jequitinhonha (bacia JQ1).

No que se refere aos tipos de vegetação, considerando Scolforo e Carvalho (2006), embora ocorram áreas com Floresta Estacional Decidual (FED) e Floresta Estacional Semidecidual (FES), é o Cerrado que se encontra na maior parte do Alto Jequitinhonha.

De maneira geral, a vegetação da FED é tipicamente decídua, com perda das folhas superior a 50% na estação seca do ano, sendo que os índices de deciduidade da floresta podem ser variáveis. O dossel pode atingir de 10 a 40m de altura, a depender da profundidade do solo, com árvores emergentes chegando a 30m. A temperatura média anual é de 25°C e a precipitação anual média varia entre 700 e 2000 mm, com pelo menos três meses secos por ano (OLIVEIRA-FILHO, 2006; ESPÍRITO-SANTO *et al.*, 2006, 2008).

Já as FES ocupam ambientes localizados entre a zona úmida costeira e o ambiente semiárido, sendo também conhecida como “mata seca”. Seu porte alcança em torno de 20 metros no estrato mais alto e uma de suas características importantes é a razoável perda de folhas no estrato arbóreo durante o período seco. Na zona tropical, associa-se à região marcada por acentuada seca hiberna e por intensas chuvas de verão, sendo que essa faz a sua fisionomia confundir-se com a da floresta ombrófila densa (IBGE, 2012).

De maneira geral, a vegetação do Cerrado é condicionada pelo clima, pelas características físico-químicas do solo, pelo fogo, pela profundidade do lençol freático e, mais recentemente, por atividades antrópicas como a criação de gado, o desmatamento e a agricultura (ICMBio, 2017a, [s. p.]). Sobre as fisionomias do Cerrado,

A vegetação do bioma Cerrado apresenta fisionomias que englobam formações florestais, savânicas e campestres. Em sentido fisionômico, *floresta* representa áreas com predominância de espécies arbóreas, onde há formação de dossel, contínuo ou descontínuo. O termo *savana* refere-se a áreas com árvores e arbustos espalhados sobre um estrato graminoso, sem a formação de dossel contínuo. Já o termo *campo* designa áreas com domínio de espécies herbáceas e algumas arbustivas, faltando árvores na paisagem (RIBEIRO e WALTER, 1998, p. 94).

Em relação às fitofisionomias características do Cerrado no Alto Jequitinhonha, em ordem crescente de extensão em hectares estão o Campo Rupestre, o Campo Sujo, o Cerrado Sentido Restrito e o Campo Cerrado⁴.

Fávero e Monteiro (2014) salientam que o Campo Rupestre predomina na paisagem de serra, sendo que ocorrem inclusões de vegetação característica da Mata Atlântica devido à influência deste bioma ao leste do Alto Jequitinhonha, configurando uma área de transição. Há também uma presença significativa na região de espécies reflorestadas com destaque para o eucalipto cuja presença ocorre nas áreas de chapadas⁵. Sobre o Campo Rupestre, cuja incidência é significativa no território do PNSV,

Os campos rupestres incluem formações herbáceo-arbustivas associadas a solos litólicos, predominantemente quartzíticos. Inseridos nos biomas do Cerrado e das Caatingas, são frequentemente entremeados por matas ciliares e eventualmente salpicados de ilhas de capão. Ocorrem em altitudes a partir

⁴ Os tipos de vegetação designam fitofisionomias que compreendem a fisionomia, a flora e o ambiente, enquanto que a forma da vegetação está relacionada apenas à fisionomia. A fisionomia inclui a estrutura, as formas de crescimento (árvores, arbustos) e as mudanças estacionais (sempre-verde, sernidecídua) predominantes na vegetação. A estrutura, por sua vez, refere-se à disposição, organização e arranjo dos indivíduos na comunidade, tanto em altura (estrutura vertical) quanto em densidade (estrutura horizontal). A noção de "Cerrado" tem sido usada tanto para designar tipos fitofisionômicos (tipos de vegetação) quanto para definir formação ou categorias fitofisionômicas (formas de vegetação). Também pode estar associada às características estruturais ou florísticas particulares, encontradas em regiões específicas (Eiten, 1979 *apud* RIBEIRO e WALTER, 1998).

⁵ O termo reflorestamento, convencionalmente, aparece na literatura para se referir a uma ação ambiental natural ou intencional que visa regenerar áreas que tiveram a vegetação removida pelas forças da natureza ou ações antrópicas. Contudo, nos alinhamos com as críticas feitas ao uso do termo reflorestamento em casos em que houve a supressão e substituição da cobertura vegetal original, rica em diversidade de espécies, por um único cultivo. Assim, no caso estudado, entendemos que não houve um reflorestamento, mas se tratou de monocultura de eucalipto que substituiu áreas nativas de Cerrado.

de 900m, ocupando de maneira disjunta as regiões mais elevadas do Espinhaço, desde o norte da Chapada Diamantina, na Bahia, até a Serra de Ouro Branco, em Minas Gerais. Podem ser encontrados também mais ao sul, nas Serras de São João d'El Rey, da Canastra e de Ibitipoca (Minas Gerais), a oeste, nas Serras dos Cristais e dos Pirineus e na Chapada dos Veadeiros (Goiás), e ao norte, nos Tepuis (norte da América do Sul) (RAPINI *et al*, 2008, p. 17).

O Campo Sujo é exclusivamente herbáceo arbustivo, possuindo arbustos e subarbustos esparsos. As plantas, muitas vezes, são constituídas por indivíduos menos desenvolvidos das espécies arbóreas do Cerrado Sentido Restrito. Já esse se caracteriza pela presença de árvores baixas, inclinadas, tortuosas, com ramificações irregulares e retorcidas. Na época chuvosa os estratos subarbustivo e herbáceo tornam-se exuberantes devido ao seu rápido crescimento.

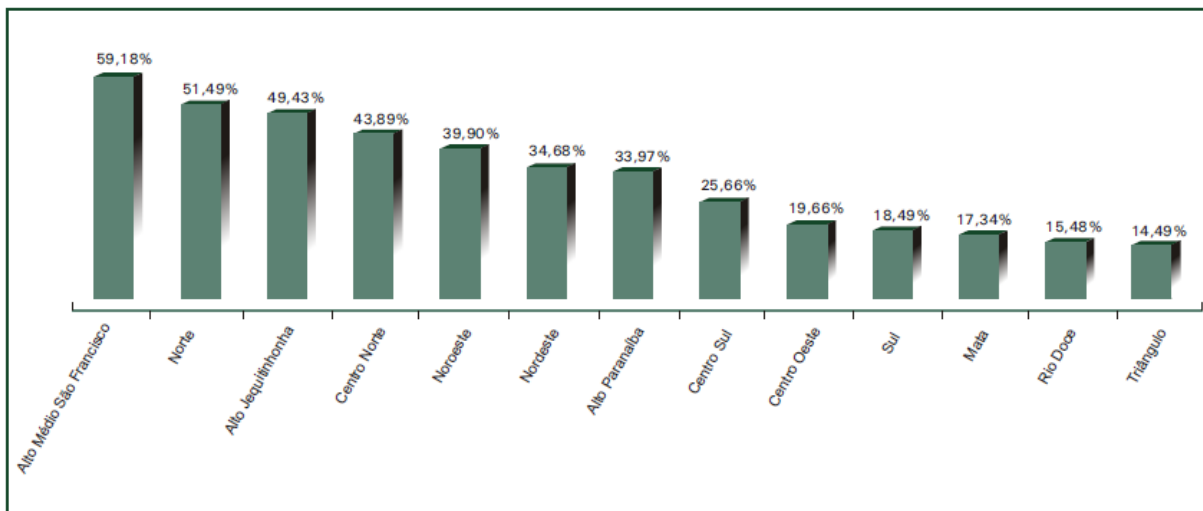
Os troncos das plantas lenhosas em geral possuem cascas com cortiça grossa, fendida ou sulcada, e as gemas apicais de muitas espécies são protegidas por densa pilosidade. As folhas em geral são rígidas e coriáceas. Essas características fornecem aspectos de adaptação às condições de seca (xeromorfismo) (ICMBio, 2018, *on line*, [s.p.]).

Por fim, a formação vegetal mais expressiva na totalidade do Alto Jequitinhonha, segundo Scolforo e Carvalho (2006), é o Campo Cerrado, tipologia usada para se referir ao Cerrado Ralo. Cabe salientar que há entendimentos que contestam a designação Campo Cerrado, ao avaliá-la como pouco adequada, já que “A vegetação apresenta indivíduos arbóreos, o que a coloca dentro de uma formação com estrutura arbórea (savana) e não herbácea (campo). O termo "Campo" leva a associação com estrutura herbácea, o que neste caso não é exato” (RIBEIRO e WALTER, 1998, p. 143-144).

De acordo com o Mapa da Flora Nativa e dos Reflorestamentos de Minas Gerais, estudo que foi elaborado no ano de 2005 pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) em parceria com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), conforme se pode ver na Figura 2, das treze regionais do IEF, o Alto Jequitinhonha ocupa o terceiro lugar no que se refere ao percentual de flora nativa existente⁶.

⁶ A Regional Alto Jequitinhonha do IEF integra todos os municípios do Alto Jequitinhonha acrescido de outros. Assim, abrange os municípios de Água Boa, Alvorada de Minas, Angelândia, Aricanduva, Berilo, Capelinha, Carbonita, Chapada do Norte, Coluna, Conceição do Mato Dentro, Congonhas do Norte, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Dom Joaquim, Felício dos Santos, Frei Lagonegro, Gouveia, Itamarandiba, José Gonçalves de Minas, José Raydan, Leme do Prado, Minas Novas, Morro do Pilar, Presidente Kubtschek, Rio Vermelho, Santa Maria do Suaçuí, Santo Antônio do Itambé, São Gonçalo do Rio Preto, São José da Safira, São José do Jacui, São Sebastião do Maranhão, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina e Veredinha. A atuação do IEF está relacionada às atividades ligadas ao desenvolvimento e à conservação florestal,

Figura 2 - Flora nativa nas regionais do Instituto Estadual de Florestas (IEF) em Minas Gerais



Fonte: Scolforo e Carvalho (2006)

Ainda no Alto Jequitinhonha, abrangendo oito municípios do total de vinte e dois existentes, encontra-se parte da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (RBSE)⁷. A RBSE foi criada em 2005 a partir de um esforço conjunto de Grupo de Trabalho (GT) constituído por órgãos e entidades da administração pública do estado de MG e por organizações da sociedade civil. O fato de a Cadeia do Espinhaço, ser considerada como área prioritária para a conservação de mananciais hídricos foi um dos fatores que motivou a criação da RBSE em sua porção mineira. Isso porque a Cadeia do Espinhaço engloba três grandes bacias hidrográficas: Rio Jequitinhonha, Rio Doce e Rio São Francisco.

Os campos rupestres na RBSE são marcados por uma grande diversidade biológica e pela ocorrência de endemismos, sobretudo de espécies vegetais. Gontijo (2008) salienta a presença de diversas famílias de plantas como é o caso da *Velloziaceae*, conhecida como canela

ao estímulo às pesquisas científicas relacionadas à conservação da biodiversidade e à gestão de áreas protegidas e das unidades de conservação estaduais.

⁷ A Reserva da Biosfera (RB) é um instrumento de conservação que favorece a descoberta de soluções para problemas como o desmatamento das florestas tropicais, a desertificação, a poluição atmosférica, o efeito estufa, entre outros. As Reservas, que foram criadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1972, têm sua sustentação no programa "O Homem e a Biosfera" (MaB) da UNESCO, desenvolvido com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e com agências internacionais de desenvolvimento. É o principal instrumento do Programa MaB e compõe uma rede mundial de áreas que têm por finalidade a pesquisa cooperativa, a conservação do patrimônio natural e cultural e a promoção do desenvolvimento sustentável. O Brasil possui sete RB: Reserva da Biosfera Amazônia Central, Reserva da Biosfera Caatinga, Reserva da Biosfera Cerrado, Reserva da Biosfera Mata Atlântica, Reserva da Biosfera Serra do Espinhaço, Reserva da Biosfera Pantanal, Reserva da Biosfera Cinturão Verde da Cidade de São Paulo. Informação disponível em < <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/reserva-da-biosfera>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

de uma, das *Orchidaceae*, *Bromeliaceae* e *Cactaceae*, além de um grande número de “sempre-vivas” das famílias das *Xyridaceae*, *Cyperaceae* e, principalmente, das *Eriocaulaceae*. Sobre a relação do alto grau de endemismo florístico com o relevo,

[...] não há na flora brasileira outra associação, com tal índice de endemismos, como a dos campos rupestres, que fala da antiguidade de seu isolamento, restrita como está ao alto das serras isoladas, verdadeiras ilhas no planalto brasileiro, únicos pontos onde se encontram as condições geoclimatológicas, razão de sua existência (JOLY, 1970, pp. 128-129).

Principalmente na porção da RBSE localizada no Alto Jequitinhonha encontra-se uma grande variedade das espécies conhecidas como sempre-vivas. No caso da família *Eriocaulaceae*, que possui cerca de 1200 espécies distribuídas em onze gêneros descritos, no Espinhaço são encontrados representantes de sete gêneros. Nesse sentido,

Além da grande riqueza de espécies pertencentes a diversas famílias botânicas, uma outra característica marcante dos campos rupestres da Cadeia do Espinhaço é o elevado número de táxons endêmicos desta formação geológica. Dentre as espécies de *Eriocaulaceae* que ocorrem no Espinhaço, estima-se que aproximadamente 85% sejam endêmicas, a maioria delas restrita a pequenas localidades, sendo inclusive denominadas como “microendêmicas” ou endêmicas restritas (COSTA, TROVÓ e SANO, 2008, p. 93).

Destaca-se também o endemismo associado à fauna com a presença de espécies de aves e anfíbios, sendo que em relação às espécies de peixes e mamíferos ainda é necessário o aprofundamento dos estudos⁸.

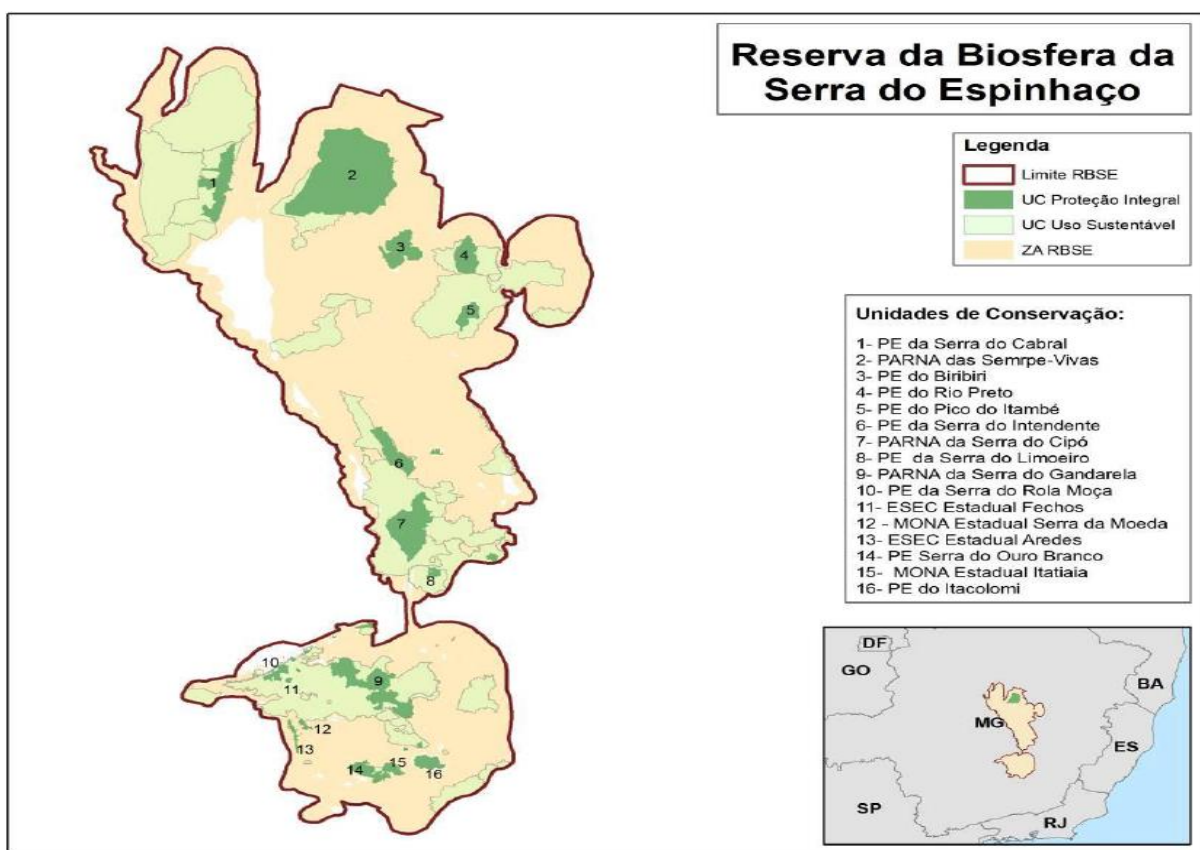
As Reservas da Biosfera (RB) privilegiam o uso sustentável dos recursos naturais nas áreas protegidas e tem por objetivo promover o conhecimento, a prática e os valores humanos para implementar as relações entre as populações e o meio ambiente em todo o planeta. No caso da RBSE, constata-se o seu papel no tocante à geração e disseminação do conhecimento. Segundo dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS) no portal da RBSE, já foram realizadas mais de 1.000 publicações técnicas sobre a Reserva, em diferentes áreas de pesquisa, o que envolveu mais de 100 instituições nacionais e internacionais⁹.

⁸ Sobre diversidade de espécies de fauna e endemismos associados às abelhas, anfíbios, peixes, aves e mamíferos na Cadeia do Espinhaço ver, respectivamente, Azevedo *et al* (2008), Leite, Juncá & Eterovick (2008), Alves *et al* (2008), Vasconcelos *et al* (2008) e Lessa *et al* (2008).

⁹ Informação disponível em: <<http://rbse.com.br/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

A área limitada da RBSE considerou uma estratégia de conservação a partir das Unidade de Conservação (UC) existentes na região. Trata-se de Unidades de Proteção Integral (UPI) e de Unidades de Uso Sustentável (UUS). Como se pode observar na Figura 3, além do PNSV, compõem a RBSE outras UC de gestão federal, estadual e municipal. Dos 3.180.391,9 hectares de área total da RBSE, 4% corresponde ao território do PNSV (ICMBIO, 2016).

Figura 3 – Mapa com representação da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço (RBSE)



Fonte: ICMBio (2016)

Nota: A localização do PNSV está indicada no detalhe à direita, correspondendo ao número 2 no mapa.

No Alto Jequitinhonha encontra-se ainda o Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral, reconhecido pela Portaria MMA Nº 444, de 26 de novembro de 2010¹⁰. Sobre a definição de mosaico,

¹⁰ Ávila (2014) destaca que apesar do termo encontrado na legislação ser mosaico de unidades de conservação, percebe-se uma tendência em utilizar o termo mosaico de áreas protegidas. O motivo seria pelo fato de o conceito de áreas protegidas ser menos excludente que o de unidades de conservação. Conforme o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, lançado em 2006 em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), as áreas protegidas são formadas, além das UCs, pelos territórios de ocupação tradicional, sejam Terras Indígenas (TI) ou Territórios Quilombolas (TQ). Há ainda

Conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, cuja gestão deve ser feita de maneira integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (BRASIL, 2000).

Estudo feito por Ribas & Gontijo (2015) apontou que a delimitação original do mosaico considerou apenas aspectos do ambiente físico. Considerando a relevância de se gerir as áreas protegidas por meio da interação entre a população, os governos locais e os órgãos gestores das UC de diferentes esferas governamentais, a fim de se promover ações de proteção das áreas naturais, houve a necessidade de reajustar a delimitação original do mosaico.

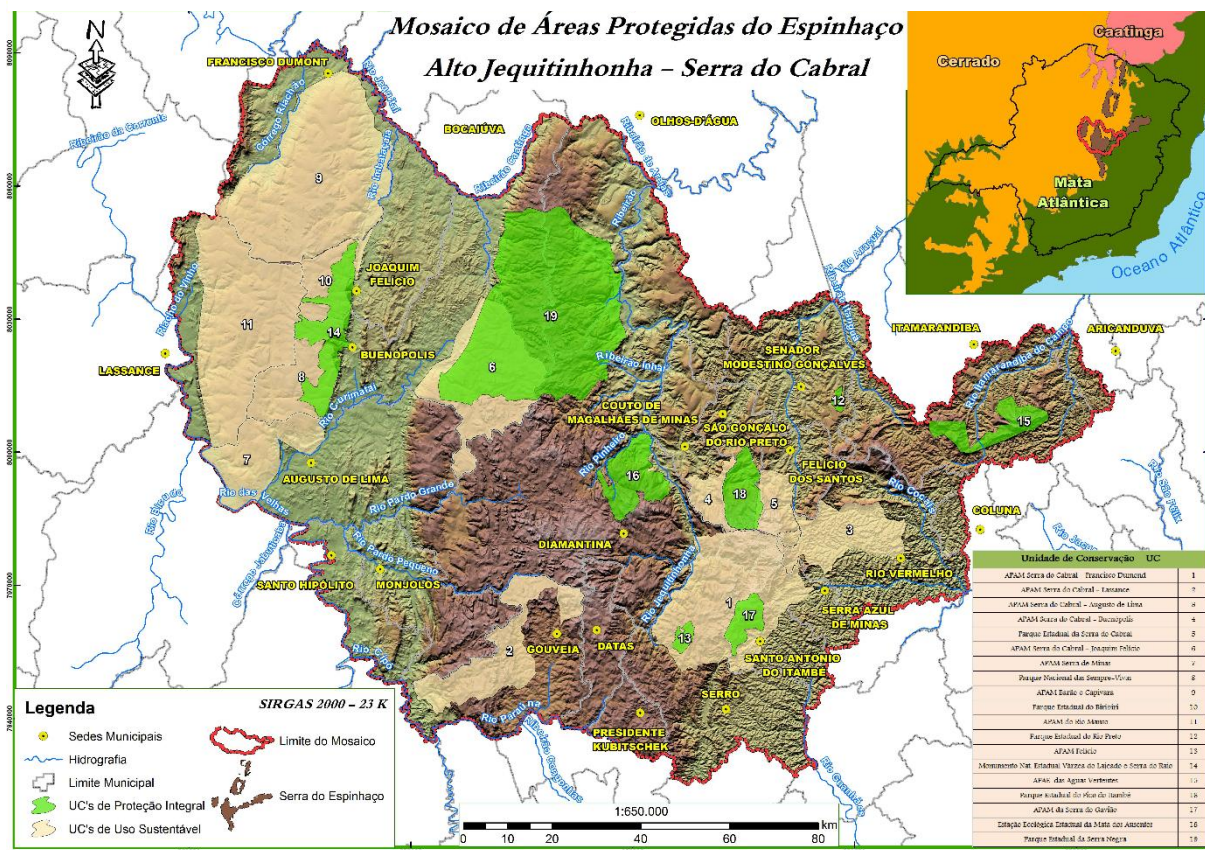
Segundo Ribas & Gontijo (2015, p. 1641) o “mapeamento inicial foi apresentado em reunião do conselho consultivo do mosaico, sendo então incluídos limites políticos-administrativos em consonância com os objetivos de proteção e conservação destas áreas”. Após a delimitação, o mosaico passou a envolver por completo ou no mínimo interceptar um total de 25 municípios, sendo que quando do reconhecimento pelo Portaria constavam apenas 14¹¹.

Na Portaria também não estão incluídas pelo menos oito UC devido ao fato de à época elas não estarem cadastradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). A configuração atual do Mosaico aparece na Figura 4.

algumas definições que consideram como áreas protegidas as Áreas de Proteção Permanente (APP) e as Reservas Legais (RL).

¹¹ Estes municípios são Aricanduva, Augusto de Lima, Bocaiúva, Buenópolis, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Engenheiro Navarro, Felício dos Santos, Francisco Dumont, Gouveia, Itamarandiba, Joaquim Felício, Lassance, Monjolos, Olhos D'Água, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, Santo Hipólito, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas e Serro.

Figura 4 – Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral



Fonte: Ribas & Gontijo (2015)

Ambos os instrumentos de política pública objetos desse estudo estão inseridos nesse recorte geográfico que inclui o Alto Jequitinhonha, a RBSE e o Mosaico, mesmo que haja algumas variações de municípios presentes em um e não no outro.

O PNSV, instrumento da política pública de conservação da biodiversidade, está localizado na porção meridional da Serra do Espinhaço e encontra-se no domínio do Cerrado. Em sua composição inclui mata densa de fundo de vale, campos rupestres de altitude e uma grande concentração de nascentes, entre elas importantes afluentes do Rio Jequitinhonha. Nele destaca-se a presença de diversas espécies das flores conhecidas popularmente como sempre-vivas.

O Parque ocupa uma área de 124.154,47 hectares distribuídos pelos municípios de Diamantina, Bocaiúva, Buenópolis e Olhos D'Água, conforme se pode localizar na Figura 5. Três desses municípios não integram o Alto Jequitinhonha e nem a RBSE: Buenópolis, que faz parte da mesorregião Central Mineira, e Bocaiúva e Olhos D'Água que estão inseridos na mesorregião do Norte de Minas.

Figura 5 – Mapa de localização do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)



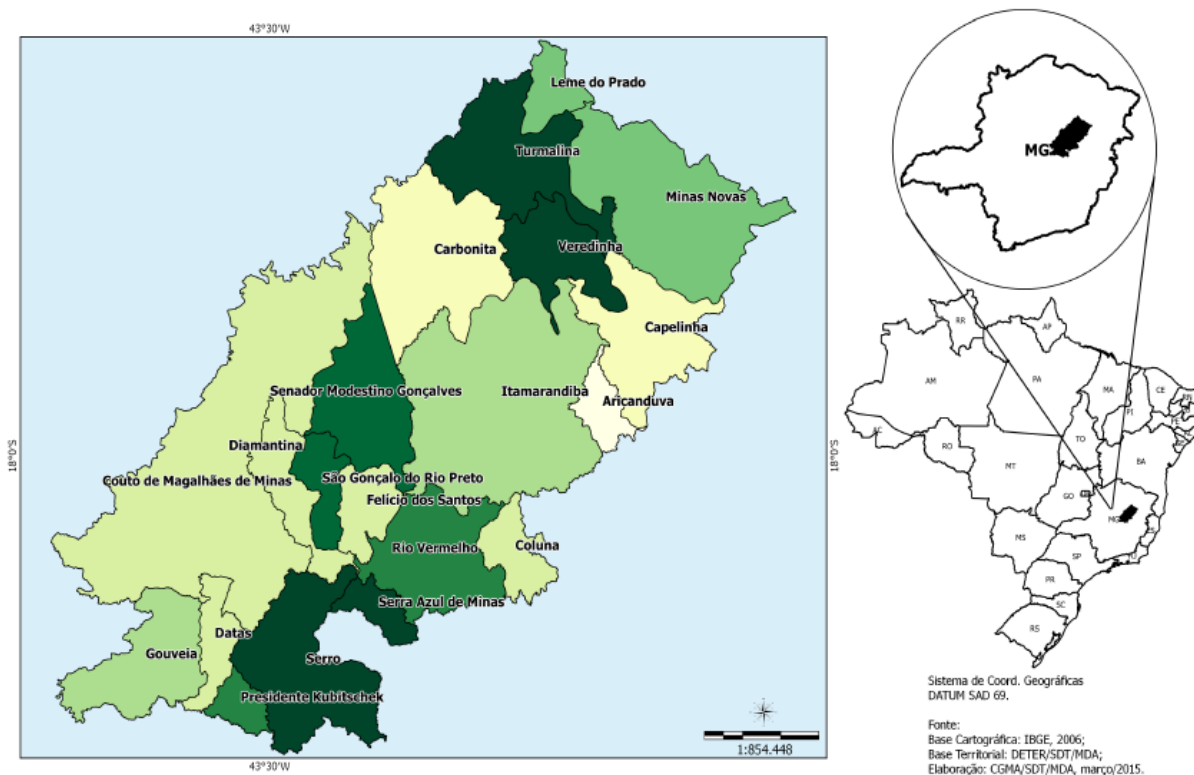
Fonte: Google Maps

Já o Território Alto Jequitinhonha (TAJ), instrumento da política pública de desenvolvimento rural, incidu na região Nordeste de MG, totalizando aproximadamente 19.930 km² de área¹². O Território foi homologado em 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e, conforme o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Alto Jequitinhonha, abrangeu os municípios de Angelândia, Aricanduva, Capelinha, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina e Veredinha.

¹² O termo Território Alto Jequitinhonha (TAJ) será utilizado para se referir ao conjunto de municípios do Alto Jequitinhonha beneficiados com a implementação da política de desenvolvimento territorial de 2003 a 2016. Isso se dará quando não for necessário distinguir o tempo em que ele foi Território Rural de 2003 a 2007 (quando será utilizado TRAJ) e Território da Cidadania a partir de 2008 (quando será utilizado TCAJ).

Com exceção de Angelândia que, a pedido da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) passou a integrar o Território Médio Jequitinhonha (TMJ) em 2004, na Figura 6 estão representados os vinte municípios integrantes do TAJ.

Figura 6 – Mapa de localização do Território Alto Jequitinhonha (TAJ)



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (MDA, 2016)

Todos os municípios que integram o TAJ se encontram na área de atuação da Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Jequitinhonha (Amaje) e do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene). A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) também atua no Território, abrangendo quinze municípios.

A Amaje, de abrangência regional e com sede em Diamantina, foi criada em 1985, sendo uma entidade civil de duração indeterminada que se rege por meio de Estatuto. Visando à integração administrativa, econômica e social dos municípios do Alto Jequitinhonha, atua em regime de cooperação mútua com as autoridades congêneres e afins, órgãos estaduais e federais, além de entidades diversas.

Já o Idene, entidade estadual vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Sedinor), tem como missão promover e coordenar ações que visem ao desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades dos vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas em relação ao restante do estado, buscando tornar essas regiões áreas de grande desenvolvimento sustentável. As finalidades a serem alcançadas incluem: a aceleração do aumento da escolaridade média da população; a erradicação da miséria; a valorização dos produtos e serviços da agricultura familiar, proporcionando segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e aumento da renda; o dinamismo e competitividade dos negócios; e, o aumento da geração de negócios relacionados ao setor de cultura, esporte e turismo¹³.

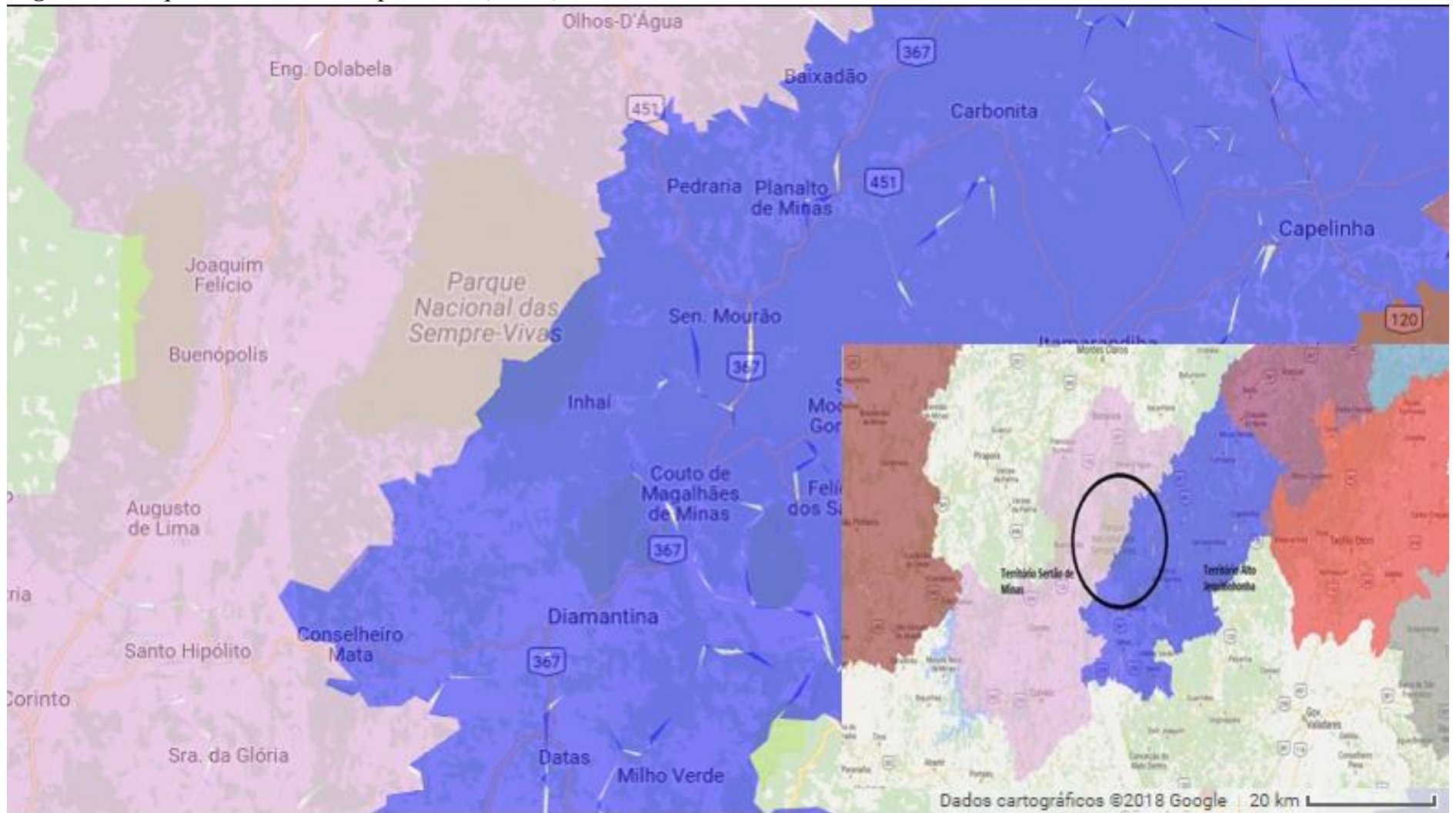
A Sudene é uma autarquia especial, vinculada atualmente ao Ministério da Integração Nacional (MI). Criada originalmente em 1959, a entidade foi extinta em 2001 devido a uma atuação desviada dos objetivos iniciais, além de ter se tornado um foco de corrupção¹⁴. Nesse mesmo ano foi substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Em 2007 a Sudene foi reimplantada por meio de Lei Complementar sendo sua missão institucional "promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional" (BRASIL, 2007b).

Por fim, em termos de localização e considerando a presença dos territórios criados pela política de desenvolvimento rural, o PNSV está dentro de dois desses territórios, conforme se visualiza na Figura 7. No TAJ está o município de Diamantina enquanto que os demais são abrangidos pelo Território Sertão de Minas (TSM).

¹³ Informação disponível em <<http://www.sedinor.mg.gov.br/>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹⁴ Informação disponível em <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/Dossi%C3%AA%20SUDENE%20\(1\).pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/Dossi%C3%AA%20SUDENE%20(1).pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2018.

Figura 7 – Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e os Territórios Rurais/Territórios da Cidadania



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (MDA, 2016)

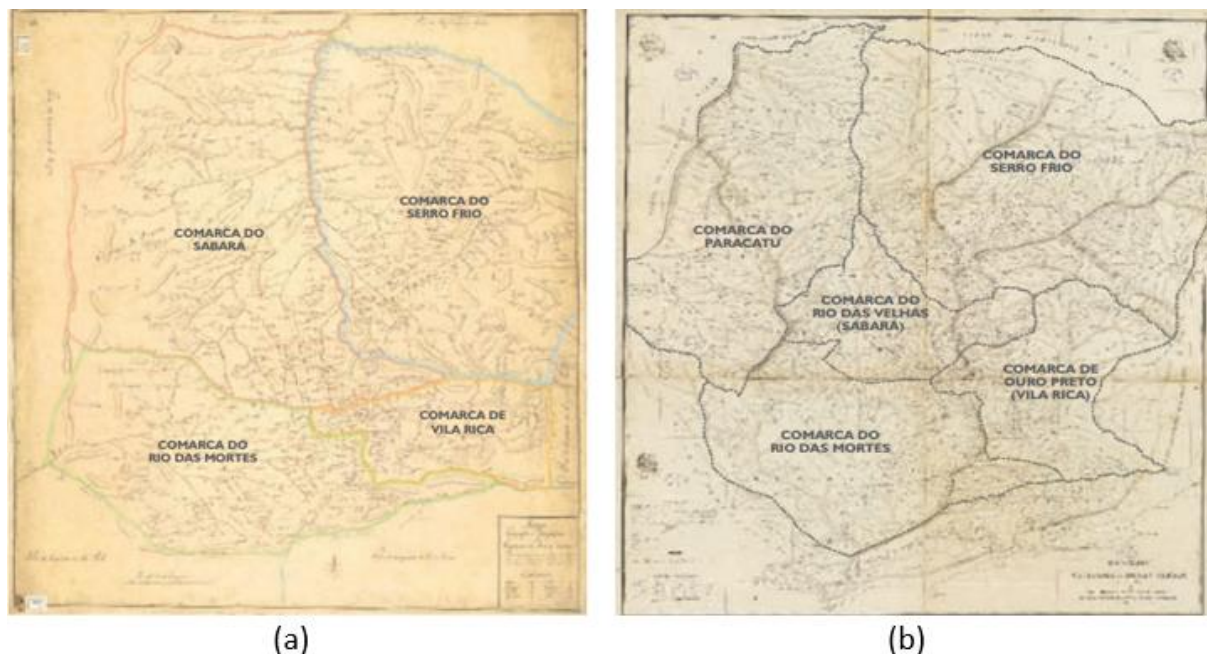
Contexto histórico do território Alto Jequitinhonha

Toda a região hoje denominada como Alto Jequitinhonha tem como origem de seu povoamento a procura pelo ouro e diamante no período colonial, o que vai promover intensos deslocamentos populacionais para a região.

Ainda no século XVII os primeiros colonizadores chegaram às minas em busca de ouro e pedras preciosas. Até o início do século XVIII, a região onde hoje é o estado de Minas Gerais fazia parte da Capitania do Rio de Janeiro. Em 1709 é criada a Capitania de São Paulo e Minas do Ouro, em decorrência da Guerra dos Emboabas, sendo que em 1711 surgem as primeiras vilas do ouro: Vila Nossa Senhora do Ribeirão do Carmo (atual Mariana), Vila Rica (atual Ouro Preto) e Vila Real do Sabará (atual Sabará). Em 1714 são instituídas as primeiras comarcas na Capitania de São Paulo e Minas do Ouro: Comarca do Rio das Mortes, Comarca de Vila Rica e Comarca do Rio das Velhas. Contudo, com o objetivo de facilitar a administração dos territórios, o Estado português determinou a formação da Capitania de São Paulo e da Capitania das Minas Gerais, dissolvendo a Capitania de São Paulo e Minas do Ouro em 1720, ano em que é instituída a Comarca do Serro Frio, com sede (cabeça de comarca) na Vila do Príncipe, atual Serro, conforme Figura 7 (a). Dessa comarca originou-se posteriormente a maioria dos núcleos populacionais do Vale do Jequitinhonha.

Em 1815 o território da Comarca do Rio das Velhas é dividido, criando-se uma circunscrição geográfica, a Comarca de Paracatu, que pode ser visualizada na Figura 8 (b). Apenas em 1821 Minas se torna província, sendo que ao longo do Império as primeiras comarcas vão sendo desmembradas.

Figura 8 – Mapa com representação da Capitania das Minas Gerais nos séculos XVIII e XIX



Fonte: Atlas do Patrimônio Toponímico na Cartografia Histórica de Minas Gerais (CRCH-UFGM, 2016)

Nota: (a) Século XVIII - elaborado por (Anônimo, 1791); (b) Século XIX - elaborado por (Eschwege, 1821).

Entre os povoados que foram surgindo ao redor da Vila do Príncipe e que estavam vinculadas a ela, destacou-se à época o Arraial do Tejuco, atual Diamantina, fundado por volta de 1713 e que se constituiu ao longo do século XVIII tendo a ocupação histórica marcada pela mineração de ouro e, de forma mais expressiva, de diamante¹⁵. Há indícios de que a exploração de diamantes já vinha acontecendo no início da década de 1720, mas oficialmente eles foram descobertos em 1729, conforme aponta Furtado (s.d.). A necessidade de organizar a extração das pedras fez com que a Coroa portuguesa constituísse o Distrito Diamantino em 1734, sendo o Arraial do Tejuco a sede da demarcação. Contudo, no que se refere à organização administrativa, o distrito continuou dependente da Câmara e da Ouvidoria da Vila do Príncipe.

Lima Júnior (1945) destaca que nos primeiros anos da exploração o Arraial do Tejuco viveu intenso crescimento populacional e econômico, que se consolidou ao tornar sede do distrito diamantino. Rapidamente, a população do arraial superou a população da Vila do Príncipe, transformando-se no principal centro comercial da região, atividade importante ao lado da extração diamantífera e dos setores de serviço e agrícola. Quando a atividade não era diretamente o garimpo, ela se relacionava ao fornecimento de alimento para esta atividade, tanto

¹⁵ A organização político-administrativa da época se estruturava em ordem crescente em arraial, distrito, vila e comarca.

por meio do cultivo de víveres, quanto na função de entreposto comercial, sendo que eram intensos o trânsito de comerciantes e de tropas em direção ao arraial.

Em relação à população do distrito diamantino, há que se considerar a presença expressiva de negros africanos escravizados, cuja mão de obra era destinada sobretudo às atividades de extração diamantífera. Lacerda (2014) reuniu relatos e iconografias de alguns viajantes que no século XIX passaram pelo distrito diamantino: George Gardner, John Mawe, Eschwege, Saint-Hilaire, Spix & Martius, Langsdorff, Johann von Tschudi e Richard Burton. Entre as diversas práticas dos escravos no que se refere ao extrativismo estão a procura pelo diamante, a lavagem do cascalho, o trabalho nas catas por meio da britagem/fragmentação de grandes pedras, a separação dos diamantes por meio da utilização da bateia e o transporte para os locais de “beneficiamento”. Considerando os dados apresentados por Renger (2005) no que se refere à relação do extrativismo do diamante com a utilização da mão-de-obra escrava, Lacerda (2014) salienta que:

[...] o patamar inicial da Real Extração foi de 40.000 quilates anuais nos anos 1770/80. Em 1782 o número de escravos atingiu o pico de 5.280. Este número baixou para cerca de 1700 em 1796 por causa da redução da verba de custeio, mas voltou a subir entre 1810 e 1815 para 2.500 escravos. O patamar de produção caiu para 10.000 ct [quilates] nos anos de 1820. Em 1832 foi decretada a sua extinção (Real Extração), mas as lavras só foram liberadas nos anos 1840 (LACERDA, 2014, p. 108).

Ao falar da pujança do comércio nas Minas Gerais em contraposição à tese da decadência econômica no século XIX ocasionada com o esgotamento das minas de ouro, Fragoso (1992, p. 107) destaca que “Alguns municípios (mineiros) consistiam em centros comerciais provinciais e/ou intraprovinciais, como, por exemplo, Ouro Preto, São João Del Rey e Diamantina”, com destaque principalmente para o comércio de gêneros alimentícios. Nesse sentido, considerando o fim da Real Extração, Martins (2016) fez uma retomada histórica sobre o complexo econômico abrangendo grande parte do Norte de Minas que se articulava pelo diamante no período 1870 a 1920. Ele identificou os circuitos comerciais comandados pelos negociantes de Diamantina, as firmas locais – mercantis e industriais – e sua atuação no espaço econômico regional, considerando como fonte a documentação cartorária do município e jornais locais.

Isso fortalece a ideia de que Diamantina se destacava na região frente às demais localidades onde hoje se encontra o TAJ, sendo que era chamada pelas elites locais de “O

Grande Empório do Norte”, uma vez que as firmas ligadas ao comércio estavam voltadas “principalmente à redistribuição regional de mercadorias, parte delas importadas do Rio de Janeiro, colocando-se no topo de uma rede de empreendimentos mercantis que abrangia todo o Norte mineiro” (MARTINS, 2016, p. 9).

A acumulação de capital teve como fundamento os serviços de lavra de diamante, sendo que ele foi aplicado expressivamente em negócios comerciais, o que gerou disponibilidade de capital que contribuiu para a formação do capital industrial. Assim, em Diamantina houve um surto industrial possibilitado pela acumulação de capital oriundo sobremaneira das atividades comerciais.

Em Diamantina surgiram, no período 1870-1920, unidades manufatureiras cuja produção foi exportada para o mercado regional. Essa indústria de bens de consumo leves conseguiu concorrer, até a década de 1920, com a produção carioca e paulista no abastecimento de populações das bacias do São Francisco e do Jequitinhonha. Indústria fundada e comandada por homens que fizeram fortuna na mineração (MARTINS, 2016, p. 9).

Contudo, Martins (2016) constata que nesse período, que coincide com o final do século XIX e início do século XX, o caso de Diamantina se caracterizou por três componentes: 1) isolamento na produção de mercadoria exportável de alto valor, uma vez que os municípios vizinhos se dedicavam aos gêneros de abastecimento interno; 2) mineração como obstáculo à formação do mercado de trabalho regional, já que predominava no garimpo o trabalhador livre não assalariado que quando da paralisação temporária dessa atividade praticava atividades camponesas; e, 3) monetização limitada das transações, causada pela distância entre os povoados, mal ligados por vias de transporte e comunicação, além das estratégias de sobrevivência do garimpeiro, do vaqueiro e do camponês serem pouco dependentes tanto do mercado de consumo, quanto do mercado de trabalho. Isso impediu a constituição de um mercado de consumo de massas.

A “economia do diamante” mostrou-se limitada no que se refere à formação de condições suficientes para processo mais vigoroso de acumulação de capital e efetiva transição capitalista, porque seu núcleo exportador ensejou insuficientes efeitos de encadeamento que sustentassem a diversificação setorial, a consolidação de uma “capital regional” e a transformação capitalista das relações sociais. [...]. Dessa forma, os efeitos retrospectivos da “economia do diamante” foram ínfimos. A mineração de diamantes também não gerou expressivos encadeamentos fiscais. A informalidade do garimpo, a histórica evasão fiscal e o contrabando de partidas de diamante tornaram o fluxo de tributos obtidos pelo estado relativamente diminuto. Por isso, a parcela de

tributos sobre a mineração regional que poderia retornar à economia local, na forma de obras de infraestrutura e concessão de crédito, foi pouco expressiva (MARTINS, 2016, p. 23).

Outra atividade econômica realizada no Alto Jequitinhonha nesse contexto, tomando como referência os territórios que integram a Cadeia do Espinhaço e que estão localizados mais próximos à Diamantina, é o extrativismo de flores sempre-vivas, uma atividade considerada tradicional em alguns municípios do território. Costa, Trovó & Sano (2008) associam a prática ao declínio das atividades relacionadas à extração do ouro e do diamante.

A comercialização das sempre-vivas teria se iniciado nas décadas de 1930 e 1940, tendo o auge ocorrido entre os anos de 1970 e 1980. A inflorescências (conjunto de flores pequenas) ocorrem nos Campos Rupestres ou de altitude, caracterizados pela presença de solos arenosos e de vegetação baixa. Devido à demanda do mercado, o extrativismo se concentrou mais em espécies distribuídas no gênero *Syngonanthus* ou *Comanthera* da família *Eriocaulaceae*. É o caso da extração expressiva das espécies conhecidas popularmente como pé-de-ouro e brejeira, cujos registros apontam para a soma de sessenta toneladas comercializadas no ano de 1984¹⁶.

Outras espécies da família *Eriocaulaceae*, bem como de famílias botânicas distintas, também eram extraídas para comercialização. Considerando toda a Cadeia do Espinhaço o que inclui a região de Diamantina,

A colheita costuma ser feita por pessoas das próprias regiões. Na Serra do Cipó, planalto de Diamantina, Serra do Cabral, em Minas Gerais, e Mucugê, na Bahia, entre outras áreas, e muito comum encontrar famílias inteiras no campo, colhendo sempre-vivas na época de floração. Nas serras de acesso mais difícil, distantes de áreas habitadas, como por exemplo na Chapada do Couto, em Felício dos Santos, MG, ocorre o deslocamento de grupos de coletores que acampam durante todo o período de floração das espécies comercializadas, com uma permanência de até três meses no alto da serra, constituindo verdadeiros núcleos populacionais temporários (GIULIETTI *et al*, 1987, p. 181).

Nota-se que a atividade mobilizava as famílias ocasionando deslocamentos temporários de suas residências, o que caracteriza a transumância, um tipo de migração sazonal, na qual indivíduos permanecem nos locais por períodos curtos e claramente determinados por um fator específico.

¹⁶ Sobre taxonomia relacionada às flores conhecidas como sempre-vivas da Cadeia do Espinhaço mineira e importância econômica da prática extrativista, ver Giulietti *et al* (1996) e Giulietti *et al* (1987).

De toda a forma, na segunda metade do século XX, estudos históricos apontam características que demonstram uma situação de estagnação econômica na região, caracterizada pela dilatação dos problemas econômicos e sociais. Lopes e Martins (2011) destacam a persistência de transportes arcaicos no cotidiano da região, bem como seu isolamento em relação às regiões mais dinâmicas da economia mineira. Um dos fatores que explicam esse contexto é a dinâmica econômica tradicional da região, centrada mais na extração e venda de diamante do que na agricultura, sendo que as gemas preciosas exportadas não exigiam sistema sofisticado de transporte, nem para serem extraídas nas lavras e nem para serem comercializadas no Rio de Janeiro. “Por isso, para os maiores homens de negócio de Diamantina, bastava a estrada de ferro, que atingira a cidade no ano de 1914” (LOPES e MARTINS, 2011, p. 342). Outro fator é que a partir de 1920 os governos de Minas Gerais passaram a priorizar como estratégia de desenvolvimento a atividade metalúrgica no centro do estado, investindo muito pouco na região do Alto Jequitinhonha, inclusive em sistemas modernos de transporte¹⁷.

É esse o contexto histórico que irá influenciar a implementação de uma série de políticas para a região a partir da segunda metade do século XX, tanto as relacionadas ao desenvolvimento rural quanto as atreladas à conservação da biodiversidade.

¹⁷ Sobre as políticas governamentais mineiras de desenvolvimento e seus efeitos, inclusive os relacionados ao declínio relativo das “indústrias tradicionais” e à formação de consistente parque industrial centrado nas grandes indústrias de bens intermediários, com ênfase na mineração e na siderurgia, valendo-se das enormes reservas minerais da região, ver Diniz (1981) e Dulci (1999). Para uma síntese dos processos de gênese, desenvolvimento e colapso da “nova industrialização” mineira, ver Carneiro (2003, capítulo 3).

Problemática: interação das políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural

A pesquisa se situa no quadro dos debates científicos sobre a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento rural, sendo que os objetivos de cada instrumento de política pública, PNSV e TAJ, são bastante distintos.

No caso do PNSV, o objetivo está sobremaneira na conservação de espécies vegetais endêmicas, sendo que algumas estão incluídas nas listas oficiais de risco ou ameaça de extinção, como é o caso de diversas espécies da família das *Eriocaulaceae*, conhecidas tradicionalmente como sempre-vivas¹⁸. Por outro lado, o Parque se encontra dentro da área de influência da política de DTR, por meio da incidência do Pronat e do PTC, programas que se justificaram dada a vulnerabilidade socioeconômica dessa região e cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania. Há de se salientar de antemão que a partir de 2011 houve um enfraquecimento da política de DTR não só no Alto Jequitinhonha, mas em todo o Brasil, o que culminou em seu encerramento.

Em relação às sempre-vivas, a presença de algumas espécies na lista de ameaça de extinção foi um dos motivos que restringiram o extrativismo no território na década de 1990, já que esse passa a ser considerado como infração ambiental antes mesmo da criação do Parque. A criação e implantação do PNSV se constitui como ampliação dessa restrição à medida que, embora em seu interior existam espécies não constantes nas listas de ameaça de extinção, elas também têm o extrativismo limitado por estarem dentro de uma UPI. Além disso, outras atividades econômicas tradicionalmente realizadas dentro dos limites do PNSV passam a ser coibidas, como é o caso da agricultura, da criação de gado e do garimpo. Assim, a presença de comunidades tradicionais residentes no entorno do Parque, e que fazem uso também do seu interior por meio do agroextrativismo, passa a ser vista como uma ameaça para a preservação da biodiversidade do território¹⁹.

¹⁸ Mais recentemente, considerando a intensificação da ameaça a mais de uma dezena de espécies de sempre-vivas, foi aprovado por meio da Portaria ICMBio Nº 22, de 17 de fevereiro de 2012, o Plano de Ação Nacional para a Conservação das *Eriocaulaceae* do Brasil (PAN Sempre Vivas), contemplando 16 espécies ameaçadas de extinção, estabelecendo seu objetivo, objetivos específicos, ações, prazo de execução, abrangência e formas de execução e supervisão. Informação disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/faunabrasileira/plano-de-acao-nacional-lista/2050-plano-de-acao-para-conservacao-das-sempre-vivas>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

¹⁹ O agroextrativismo é a união de práticas agrícola sustentáveis, de baixo impacto e alto valor social, com a extração de produtos nativos. Surgida como complemento ao extrativismo, essa atividade tem enorme potencial

Assim, o contexto de implementação de instrumentos diferenciados no mesmo território ganha um interesse maior no nosso caso quando se observa que, de um lado, a categoria de UC criada integra o grupo das UPI e, de outro lado, trata-se de um território economicamente fragilizado e com baixo acesso a serviços básicos, conforme apontado pelos dados oficiais e pela vasta literatura existente, cujas populações residentes praticam o extrativismo vegetal, a criação de gado rústico e o cultivo de alimentos em quintais, roças e chácaras, ou seja, com alta dependência de uso direto do território. Esse contexto histórico e socioeconômico do território se confirma pelo fato de um ano após a criação do PNSV, os municípios que ele abrange, particularmente Diamantina, terem sido identificados para integrar o Pronat por meio da criação de Territórios Rurais e, em 2008, estes Territórios terem sido incluídos no PTC por possuir municípios com baixo IDH, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico, etc.

A questão da interação e das contradições aparentes entre estes dois instrumentos nos leva ao interesse de compreender, além do processo de criação do PNSV, como se dá a implantação e a gestão do instrumento dentro do contexto apresentado, partindo do pressuposto de que na categoria Parque só se permite uso indireto dos recursos naturais e de que existem exigências normativas para implementá-la.

Assim, orientamo-nos pela seguinte questão, entendida como lacuna a ser preenchida: quais são as interações existentes entre as políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento territorial rural, considerando os instrumentos de implementação PNSV e TAJ, e como elas se estabelecem?

Dessa, partem as seguintes perguntas:

- 1) Como se deu a criação do PNSV e do TAJ? Quais foram as razões (científicas, governamentais, influência de atores locais, etc.) que a nortearam?
- 2) Como o PNSV e o TAJ vem sendo implementados, considerando a diversidade socioambiental, cultural e econômica existente no território?
- 3) Em que contextos houve interações envolvendo o PNSV e o TAJ, como elas ocorreram e quais os seus limites e potencialidades para que ocorra uma integração efetiva das políticas de conservação e desenvolvimento rural no território?

socioeconômico, cultural e ambiental para o bioma Cerrado, já que alia geração de renda à restauração de áreas degradadas e desmatadas. Informação disponível em <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/5527738/agroextrativismo-no-cerrado-muito-disseminado-mas-ainda-pouco-reconhecido>>. Acesso em 3 fev. 2018.

4) Devido ao contexto de presença humana e de existência da política de desenvolvimento rural no território, quais são os problemas de implementação das regras do PNSV? Quais são os dispositivos de ação concretas que são implementados neste contexto de tensão entre conservação da biodiversidade e desenvolvimento rural?

No que se refere à justificativa para a realização dessa pesquisa, ela se baseou principalmente nos critérios de relevância e originalidade, mas considerou também a viabilidade.

O critério da relevância contemplou aspectos científicos e sociais. Em relação ao aspecto científico, a pesquisa contribuiu para oportunizar uma discussão sobre implementação de UC localizada no bioma Cerrado. Ainda existem poucos estudos que se dedicam a analisar a implementação das políticas públicas, de modo especial partindo de um modelo analítico que considere as particularidades dos contextos locais, o que inclui, além dos implementadores das políticas, a base social existente. Os estudos tendem a enfatizar a implementação como um mero cumprimento das normas e dos planos provenientes da formulação.

Especificamente no nosso caso, ocorre a análise da implementação do PNSV não só a partir dessa ênfase em normas e planos que, no caso das UC, os fundamentos provêm de discussões em torno da instituição do SNUC e do planejamento de UC para a Amazônia. Embora o processo de formulação do SNUC associou os fundamentos do socioambientalismo às discussões provenientes do referencial preservacionista atrelado às diretrizes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), nem sempre ele consegue expressar os contextos específicos dos distintos biomas, como é o caso do Cerrado. Esses contextos se relacionam, por exemplo, às formas de manejo da biodiversidade e às práticas das populações tradicionais e agroextrativistas.

Esse trabalho entende que é necessário pensar a implementação considerando os fatores do ambiente e as influências do contexto. Isso inclui junto aos fatores institucionais a base social e as relações estabelecidas entre burocratas e atores locais, “beneficiários” diretos da política ou não²⁰. Obviamente que o nosso estudo se localizou em apenas uma região do Cerrado. Mas a revisão de literatura realizada evidenciou que é preciso levar em conta aspectos relacionados às dificuldades para se implementar a política pública de conservação quando os

²⁰ Em nosso trabalho o termo beneficiários aparece entre aspas, já que há entendimento por parte de alguns atores locais de que eles não se beneficiaram com as políticas, sendo, por vezes, muito prejudicados. Daí tendem a não aceitar o termo e as aspas expressam essa divergência no contexto local da implementação.

elementos históricos e socioambientais, bem como as influências do contexto não são considerados na etapa de planejamento e criação das UC. Assim, a relevância científica desse trabalho está na inclusão desses elementos e influências para se analisar a implementação da política de conservação, o que compreende a associação com a política de desenvolvimento rural.

No que tange aos aspectos sociais, a proposta se justificou ao possibilitar a análise da implementação do PNSV considerando as possibilidades de sua existência contribuir para o desenvolvimento rural do território onde está inserido, mesmo não sendo esse o seu objetivo conforme preconiza a norma. A criação da UC ocorreu em um território cujos indicadores socioeconômicos o caracterizam como economicamente fragilizado, com baixo acesso a serviços básicos e alta dependência dos recursos naturais pelas comunidades do entorno, cujo uso se dá sobremaneira por meio do extrativismo vegetal. Por outro lado, a proposta também se justificou ao possibilitar a análise da questão da conservação da biodiversidade no âmbito da implementação do TAJ, bem como a contribuição desse para a gestão do PNSV. O fato da UC se inserir dentro de Territórios Rurais justifica a busca por entender interações e colaborações existentes entre os dois instrumentos. Elucidações nesse sentido podem contribuir na geração de reflexões e discussões nos diferentes espaços de formulação de políticas, sendo que os conteúdos podem subsidiar (re) formulações de políticas públicas e programas governamentais, considerando as especificidades do processo de implementação dos instrumentos nos diferentes territórios.

O segundo critério é o da originalidade. Nota-se que apesar da existência de diversos trabalhos que discutem a questão das políticas públicas de conservação da biodiversidade e de DTR, ainda são poucos os estudos que analisaram de forma conjunta a relação entre os instrumentos dessa política e as UC de proteção integral no bioma Cerrado quando da implementação. Além disso, um levantamento realizado na região em estudo constatou a existência de estudos que abordam isoladamente o PNSV (aspectos ecológicos e botânicos, geológicos, socioambientais, etc.) e o desenvolvimento rural (aspectos históricos, culturais, socioeconômicos, políticos, além de análises relacionadas ao TAJ), mas não foi observada a existência de análises articulando esses instrumentos de política pública (Apêndice 1).

Acerca do critério da viabilidade, a existência de vasta teoria sobre análise de políticas públicas permitiu realizar o trabalho considerando mais de uma abordagem, cuja finalidade foi a resolução do problema de pesquisa identificado. Essas abordagens perpassaram a análise da

implementação considerando os fundamentos normativos das políticas, mas também a discricionariedade da burocracia do nível de rua e a base social existente no território. O referencial teórico existente sobre conservação da biodiversidade e desenvolvimento rural também foram suficientes para compreender os fundamentos dos instrumentos de políticas públicas sob análise, assim como o foi de forma subsidiária as referências sobre conflitos socioambientais, interações de políticas e intersectorialidade.

O trabalho também se tornou viável dada a facilidade de acesso às instituições onde foi realizada a pesquisa documental e as observações, bem como aos atores entrevistados, não tendo havido objeções ao trabalho. Isso viabilizou o levantamento de dados. Dada a localização dos objetos estudados, uma dificuldade foi fazer o deslocamento para a região e percorrer diversos municípios para acessar as fontes de dados, o que demandou um considerável tempo. Contudo, essa limitação não inviabilizou a realização do trabalho de campo.

O objetivo principal deste trabalho é analisar a interação existente entre as políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural, buscando entender como o processo de implementação dos instrumentos de políticas públicas PNSV e TAJ se combinam com vistas à indução de um desenvolvimento rural sustentável ao nível territorial.

Os objetivos específicos são os seguintes:

1) **RECONSTITUIR** os processos históricos de ocupação e uso do território onde estão inseridos o PNSV e o TAJ, atentando para as questões de natureza socioambiental, econômica, política e cultural relacionadas, bem como para as políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural que tiveram lugar na região, particularmente o processo de criação do Parque e do Território.

2) **ENTENDER** como se deram as articulações e o debate que culminaram na criação do PNSV e do TAJ no território, bem como se as discussões em torno do primeiro levaram em consideração aspectos socioambientais e de desenvolvimento rural e, no caso do segundo, as discussões relacionadas à conservação da biodiversidade.

3) **IDENTIFICAR** e **CARACTERIZAR** os atores que estão representados nas instâncias de participação da sociedade, em especial os conselhos, colegiados, comissões, etc., bem como os seus papéis, valores e interesses que influenciam a implementação das políticas.

4) **IDENTIFICAR** quais foram as mudanças e influências significativas advindas com a implementação do PNSV e do TAJ, considerando os impactos na conservação da biodiversidade e no desenvolvimento rural do território.

Em relação à organização da dissertação, no capítulo 1 é realizada uma revisão de literatura abordando elementos teóricos relacionados à conservação da biodiversidade e ao desenvolvimento rural. Assim, a primeira seção tem por objetivo entender a evolução das ideias que trazem a adoção/reformulação dos conceitos de área protegida no Brasil. Serão abordados alguns dos debates científicos sobre o papel das áreas protegidas no modelo de conservação da biodiversidade no Brasil, em particular, a partir de análises críticas das relações entre sociedade e biodiversidade na Biologia da Conservação, o que inclui aspectos acerca do surgimento do socioambientalismo e de sua influência no SNUC, das especificidades da biodiversidade do Cerrado, etc. A segunda seção fará uma revisão acerca das políticas de desenvolvimento rural que tiveram lugar no Brasil, com ênfase na construção da política de DTR a partir de influências internacionais, por meio da criação dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania.

No capítulo 2 são apresentados os elementos teóricos que foram usados para responder às perguntas de pesquisa e alcançar os objetivos propostos. Assim, uma vez que nosso estudo se concentra em analisar políticas públicas, esse capítulo se dedicará às abordagens relacionadas a este campo. Ele está dividido em quatro seções, sendo que a primeira define política pública e faz um histórico da afirmação do campo de Análise de Política. A segunda apresenta abordagens para a análise da formulação de políticas públicas, enquanto que a terceira tratará das questões teóricas relativas à implementação. Finalmente, a última seção apresentará o modelo analítico adotado e as hipóteses formuladas como respostas provisórias às questões de pesquisa, cuja base se fundamenta nos elementos teóricos que impulsionaram o desenvolvimento do estudo.

O capítulo 3 apresenta a metodologia utilizada para se construir os dados que subsidiaram a análise e permitiram chegar aos resultados²¹.

Os resultados apresentados no capítulo 4, estão divididos em três seções. A primeira aborda a questão da influência da trajetória histórica de uso e ocupação do território para a implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural, a partir de meados do século XX, e de conservação da biodiversidade na década de 1990.

²¹ A noção de construção de dados em contraposição à coleta de dados é abordada por Babbie (1999). O metodólogo afirma que os cientistas nunca coletam dados, eles criam dados. Assim, exemplificando, quando o cientista faz perguntas e combina as respostas num índice que se chama classe social, ele criou uma medida de classe social, criou um agrupamento e uma hierarquia de classe social entre seus respondentes. Não se descobriu um agrupamento e uma hierarquia entre os respondentes, mas a criou pela forma com que montou o instrumento, escolheu e organizou as perguntas ou declarações etc.

Na segunda seção são identificados e caracterizados os atores envolvidos no processo de implementação dos instrumentos, os espaços de participação social que ocupam, como se posicionam, que interesses defendem e como influenciam a implementação. Ela está dividida em dois tópicos, sendo que o primeiro traz os resultados referentes ao TAJ e o segundo os relacionados ao PNSV. Na última seção serão apresentados os resultados atinentes ao conflito socioambiental e às divergências que permeiam o processo de implementação dos instrumentos, bem como os processos de negociação existentes. De forma semelhante à anterior, um primeiro tópico abordará os resultados do PNSV e um segundo os atrelados ao TAJ.

No capítulo 5 é feita a análise dos resultados à luz dos elementos teóricos explicitados no capítulo 1 e 2. Entre as discussões atinentes a esse capítulo estão: as interações identificadas entre os dois instrumentos, bem como os limites e potencialidades que elas oferecem para que ocorra uma integração de políticas no processo de implementação; e, as influências do conflito socioambiental entre comunidades e o PNSV, bem como das divergências na execução da política de DTR, como fatores relevantes do processo de implementação, tanto para gerar adaptações e possível (re) formulação da política pública, quanto como mecanismo que contribui para a ampliação da coesão social no território, influenciando a criação de movimentos de luta e defesa de direitos.

Por fim, são feitas as considerações finais, sintetizando os principais pontos do trabalho e os aprendizados advindos, os limites constatados e as recomendações para futuros estudos.

CAPÍTULO I

ÁREAS PROTEGIDAS E DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: CONCEITOS E DEBATES

1.1 Contribuições da Biologia da Conservação e do socioambientalismo na formulação da política pública de conservação da biodiversidade

Em termos históricos, Franco (2013) afirma que, embora o termo diversidade biológica já tivesse aparecido em 1968 no livro *Different Kind of Country*, de autoria de Raymond F. Dasmann, sua contração na forma biodiversidade foi idealizada em 1985 por Walter G. Rosen, do *National Research Council / National Academy of Sciences* (NRC/NAS). Na ocasião Rosen planejava a realização do Fórum Nacional sobre BioDiversidade, o que coincide com um momento em que, tanto entre os cientistas quanto por outros grupos sociais, ocorria o interesse pelo conhecimento da diversidade da vida, bem como preocupações com a sua conservação. Este interesse é tributário da preocupação com a destruição de habitats e com a extinção acelerada de espécies, cuja urgência em protegê-las já vinha sendo alertada por cientistas da área. Assim, o termo biodiversidade se tornou corrente no livro *Biodiversity* oriundo do Fórum, organizado por Edward O. Wilson e publicado em 1988, cujos artigos foram escritos por autoridades no tema da biodiversidade, entre eles, Paul R. Ehrlich, Norman Myers, Thomas E. Lovejoy, Lester R. Brown, Michael Soulé e James Lovelock.

Além de oferecer um aporte teórico-conceitual sobre diversidade biológica, o livro era um alerta acerca da alteração e destruição que os ambientes eram vítimas em diversas partes do mundo, bem como as espécies, o que já impactava fortemente essa diversidade.

O conceito de biodiversidade se firmou na CDB, documento lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e assinado em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92).

Desde o seu surgimento, o conceito de biodiversidade foi evoluindo. Segundo Bensusan (2014), de sinônimo de riqueza de espécies em 1980, o termo incorporou em 1982 o sentido de diversidade genética e, por fim, em 1986, com a contração da expressão, expandiu-se para abrigar também a diversidade de ecossistemas. Contudo, nota-se que o conceito de espécie ainda é central para o estudo da biodiversidade, sendo sua unidade fundamental, conforme defendeu Wilson (1994).

Franco (2013) destaca que essa evolução não aconteceu em poucos anos, já que ela foi resultado de estudos realizados desde as décadas de 1930 e 1940. Teve importância, por exemplo, a confirmação da teoria da evolução das espécies e a seleção natural de Charles Darwin. Isto culminou em uma convergência entre os pontos de vista de biólogos de campo e de geneticistas sobre o modo como se dá a evolução e o surgimento de novas espécies, o que demonstrou o papel que o processo evolutivo tem no surgimento, mas também na extinção de espécies.

No que se refere à diversidade de espécies, Cerqueira *et al* (2003) e Accacio *et al* (2003) destacam que ela abrange três escalas: alfa, beta e gama. Diversidade alfa ou local constitui o número de espécies encontradas em uma determinada área de relativa homogeneidade ambiental, ou seja, composta pelo mesmo tipo de hábitat. Diversidade beta é a variação na composição de espécies de uma área para outra. Quanto maior a especialização das espécies e maior o número de hábitats, maior a diversidade beta. Diversidade gama é a diversidade regional, isto é, o número total de espécies encontradas em todos os tipos de hábitats de uma dada região.

As escalas relacionadas à diversidade de espécies evidenciam que áreas protegidas isoladas, mesmo quando têm grandes extensões, dificilmente abarcam toda a biodiversidade existente em um bioma, tendo em vista que um bioma é composto de distintas regiões biogeográficas. Assim, “apenas em raros casos uma única reserva protegerá todas as formas de vida de uma região, e, geralmente, as diferentes áreas são complementares no que diz respeito à manutenção da biodiversidade regional” (ACCACIO, 2003, p. 370).

Quanto à diversidade genética, Cerqueira *et al* (2003) afirma que ela está relacionada à variabilidade de alelos para cada gene, o que implica manifestação de características diversas em uma população. Já a diversidade de ecossistemas diz respeito à heterogeneidade do meio físico e às diferentes comunidades associadas a esse meio.

A convergência entre o conceito de biodiversidade e a afirmação do campo da Biologia da Conservação “conduziu a uma nova configuração dos estudos relacionados com a interação, a adaptação, o surgimento e o desaparecimento de espécies de organismos” (FRANCO, 2013, p. 26), o que teve um significado importante no que se refere à conservação da natureza.

A Biologia da Conservação preocupa-se sobremaneira com a erosão da biodiversidade, a investigação de suas causas e as ações que devem ser postas em prática para que a situação seja revertida. Algumas questões compuseram o rol dos debates e estudos no campo das

subdisciplinas da Biologia²², aliadas à influência dos modelos matemáticos, com destaque para as atreladas à relação entre o tamanho e a variedade de habitats e a quantidade de espécies (relação espécie-área) e à relação entre quantidade de espécies e a distância de grandes massas de terra (efeito distância), acompanhada do conceito de *turnover*²³.

Franco (2013) considera que contribuíram intensamente para a formação da área os teóricos Michael Soulé e Michael Gilpin, sendo que o primeiro foi responsável pela reunião, em eventos e publicações ao longo dos anos 1980, de cientistas de tendências diferentes, mas preocupados com a conservação da diversidade biológica. A ideia principal era promover uma discussão proveitosa sobre como, de fato, aplicar os conceitos desenvolvidos pela ciência aos problemas reais. O segundo esteve envolvido nas discussões com vistas a esclarecer os dilemas atrelados ao tamanho das populações de espécies ameaçadas de extinção, bem como com a sua viabilidade.

Pode-se afirmar que a Biologia da Conservação, matéria interdisciplinar que busca recursos em ciências naturais, sociais e na prática de gestão de recursos naturais, se assegurou como uma disciplina aplicada ao monitoramento, ao manejo e a restauração, entendida como resolução dos problemas relacionados com a conservação da biodiversidade.

Soulé (1985 apud PRIMACK e RODRIGUES, 2001) ressalta que os pressupostos básicos da Biologia da Conservação são:

- 1) Todas as espécies têm o direito de existir, pois são frutos de uma história evolutiva e são adaptadas;
- 2) Todas as espécies são interdependentes, pois estas interagem de modo complexo no mundo natural e a perda de uma espécie leva a conseqüente influência sobre as demais;
- 3) Os humanos vivem dentro das mesmas limitações que as demais espécies, que são restritas a um desenvolvimento, em razão da capacidade do meio ambiente, e a espécie humana deveria seguir esta regra, para não prejudicar a sua e as outras espécies;
- 4) A sociedade tem responsabilidade de proteger a Terra, devendo usar os recursos de modo a não os esgotar para as próximas gerações;

²² Entre essas subdisciplinas estão a Biologia Evolutiva, a Biogeografia, a Taxonomia, a Ecologia, a Demografia de Espécies Animais e Vegetais e a Genética.

²³ O conceito de *turnover* indica a substituição de determinadas espécies por outras, com a manutenção de um equilíbrio do número de espécies.

5) O respeito pela diversidade humana é compatível com o respeito pela diversidade biológica, pois como apreciamos a diversidade cultural humana deveríamos apreciar a diversidade biológica;

6) A natureza tem um valor estético e espiritual que transcende o seu valor econômico, e isto deve ser mantido independentemente de qualquer coisa; e,

7) A diversidade biológica é necessária para determinar a origem da vida. Espécies que vão se extinguindo poderiam ser importantes nas pesquisas sobre a origem da vida.

Groom, Meffe & Carroll (2006) afirmam que a Biologia da Conservação adota três principais diretrizes: 1) A evolução é o axioma básico que unifica toda a biologia (papel evolutivo); 2) o mundo ecológico é dinâmico e comumente não está em equilíbrio; e, 3) a presença humana deve ser incluída no planejamento da conservação.

Entretanto, há ponderações em relação ao conceito de biodiversidade: “ao tratar os níveis de diversidade como conjuntos fragmentados, ele peca por não traduzir o verdadeiro *continuum* que ocorre na natureza, abarcando todos os níveis de organização biológica” (BENSUSAN, 2014, p. 34). A diversidade biológica vai além de sua composição, ou seja, de suas três dimensões, sendo também estrutura e função. Neste sentido,

Apesar da abrangência do conceito utilizado atualmente, a biodiversidade continua sendo considerada como uma lista de espécies e, quando muito, outras listas são agregadas, tais como listas de ecossistemas, biomas e mesmo de populações e genes. [...]. Não é somente um conjunto de espécies, ou elementos, mas também a função que desempenham e a estrutura sobre a qual se organizam, isto é, como interagem entre si, alteram o ambiente, são alteradas por ele e formam uma intrincada rede de dependência, compondo os processos que asseguram a manutenção da biodiversidade (BENSUSAN, 2014, p. 49).

Neste sentido, Harper e Hawksworth (1994 *apud* BENSUNSAN, 2014) defendem que as funções desempenhadas por algumas espécies, polinizadores por exemplo, desempenham um importante papel para a totalidade da riqueza das espécies, assim como perturbações ambientais e determinadas dinâmicas de uso humano (estrutura) constituem processos mantenedores da biodiversidade.

No que se refere às Áreas Naturais Protegidas (ANP), Bensusan (2014) salienta que elas são atualmente em grande parte do mundo o principal instrumento para a conservação da biodiversidade, sendo que já estiveram reservadas à proteção de paisagens raras e de beleza

excepcional e/ou de determinadas espécies mais carismáticas da fauna e da flora, além de espaços para desenvolver atividades de recreação e contemplação em contato com a natureza. A consolidação do conceito de biodiversidade, considerando as diversidades de espécies, genética e ecológica, contribuiu para que essa preocupação inicial que motivou a instituição das ANP se deslocasse para a conservação de toda a diversidade biológica.

Há de se salientar que mesmo antes da afirmação do campo da Biologia da Conservação na década de 1980, discussões relacionadas às ANP foram compondo o que viria a ser algumas de suas preocupações. É o caso dos procedimentos para criação dessas áreas que sempre ocuparam a pauta do debate. Em 1975, Jared Diamond, que segundo Franco (2013) era um ecólogo que vinha se tornando referência para pensar a conservação, interessado na sobrevivência do máximo de espécies, sugeria em artigo algumas medidas quando da criação de ANP, entre elas, a opção por áreas de dimensões maiores, a definição dos espaços de forma a estarem próximos uns dos outros, de preferência agrupados e ligados, além da importância de privilegiar áreas redondas em vez das alongadas. Trata-se da teoria da biogeografia de ilhas e seu papel para o planejamento da conservação. As ideias acerca do tamanho preferencial das áreas protegidas foram alvo de críticas o que desencadeou o chamado debate SLOSS (*single large or several small*) ou “uma grande ou várias pequenas”, se referindo ao tamanho das ANP.

Conforme salienta Bensusan (2014), alguns autores, como Shrader-Fechette e McCoy, criticaram essa teoria da biogeografia de ilhas no que tange à ênfase que ela dá à diversidade de espécies. Essa ênfase acabaria por limitar a teoria quando do planejamento das áreas protegidas. Isso porque o desenho das áreas contempla outras variáveis importantes, por exemplo, a raridade das espécies e a representatividade dos habitats.

Em relação aos critérios para planejamento das ANP, Bensusan (2014) fala do método desenvolvido por Pressey et al. (1993) que tem como referência a escala regional e a representatividade baseando nos seguintes princípios: a) complementariedade: seleção de áreas cujas características não estejam presentes em outras reservas da região, considerando além dos tipos de solo e vegetação, as dinâmicas espaciais e temporais que agem sobre paisagens e populações; flexibilidade: várias formas de combinação de locais para formar um conjunto representativo de áreas protegidas; e, raridade: frequência com que estes locais ocorrem em cada uma das combinações.

É fato que houve evolução dos critérios para o planejamento das ANP. Foram muitos referenciais que propuseram formas para planejar a seleção e o desenho dessas áreas, por

exemplo, Bensusan (2014) menciona os modelos de Fearnside e Ferraz (1995), Peres e Terborgh (1995), Margules e Pressey (2000), entre outros.

Contudo, apesar de os critérios de ordem biológica nortear a definição das ANP, como se percebe nas discussões anteriores, historicamente alguns outros propósitos foram usados para se criar esses espaços. No caso brasileiro, por exemplo, Barreto Filho (2004), considerando os trabalhos desenvolvidos na Amazônia por Berta Becker, menciona o forte interesse por parte dos governos militares brasileiros no sentido de se fazer uma gestão estratégica do território por meio da criação de UC, ou seja, um alinhamento das políticas de conservação e de desenvolvimento. Becker (2006) aprofunda no debate mais contemporâneo para o caso da Amazônia, afirmando que a economia globalizada entende a natureza como capital, tanto para uso atual quanto como reserva para o futuro. Nesse sentido,

[...] se os fluxos financeiros são globais, os estoques de natureza estão localizados em territórios de Estados ou em espaços ainda não regulamentados juridicamente. A apropriação da decisão sobre o uso de territórios e ambientes como reserva de valor, isto é, sem uso produtivo imediato, torna-se uma forma de controlar o capital natural para o futuro. Constitui-se, assim, um novo componente na disputa entre as potências detentoras da tecnologia pelo controle dos estoques de natureza, localizados, sobretudo, em países periféricos e espaços juridicamente não apropriados (BECKER, 2009, p. 35)

Não é objetivo desse trabalho aprofundar a discussão sobre a valorização da biodiversidade condicionada por interesses econômicos, sendo que a menção a isso apenas evidencia que outros propósitos foram usados para se criar esses espaços.

Nessa lógica, Bensusan (2014) salienta que também se incluem as UC criadas como forma de compensar o dano ambiental gerado pelos projetos de desenvolvimento (construção de rodovias, usinas hidroelétricas, empreendimentos minerários, etc.). Além disso, conforme destaca Monteiro (2011), muitas UC são criadas a partir do incentivo de líderes políticos locais, uma vez que a existência delas nos municípios se torna um meio para aumentar o orçamento por meio da arrecadação do ICMS Ecológico. Nesse sentido, as UPI contribuem de forma expressiva dado o nível mais alto de proteção da biodiversidade que conseguem alcançar.

Ainda no que se refere à definição das ANP, Bensusan (2014) contesta o fato de a gestão dessas áreas nem sempre contemplar os aspectos atrelados à estrutura e à função da biodiversidade, o que faz com que essa nem sempre seja conservada, “permitindo assim um uso intenso, e por vezes predatório, do resto do território, enquanto logra, no máximo, proteger

alguns elementos da biodiversidade por um intervalo de tempo limitado (BENSUSAN, 2014, p. 49).

Em relação aos dilemas históricos que envolvem as ANP, Bensusan (2014) salienta os seguintes: a seleção de locais para o estabelecimento de ANP com base na distribuição de espécies, ecossistemas e/ou paisagens; a definição do objeto de conservação por meio da escolha entre elementos e processos (os processos que geram e mantêm a biodiversidade transcendem as ANP, mesmo que estas tenham extensão considerável e estejam interconectadas); a opção em relação ao modelo de conservação mais viável e eficaz; a questão da presença humana nos espaços protegidos; e, os interesses políticos e econômicos relacionados. Além desses dilemas, os novos incluem: a problemática das mudanças climáticas, cuja saída pode ser pensar a conservação na escala de paisagem regional de forma a transcender a ANP (instituições responsáveis pela conservação devem se integrar à pauta do clima); e, o uso da tecnologia como aliada da conservação (geotecnologias de monitoramento), mas também como ameaça ao discurso e a prática que a envolve (por exemplo, técnicas de transgenia que podem levar ao fim as fronteiras entre espécies).

Especificamente no Brasil, a criação das primeiras UC datam da década de 1930 com a criação do Parque Nacional do Itatiaia, do Parque Nacional do Iguaçu e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, tendo se seguido à criação de diversas outras ANP,

O exame do histórico de criação das UCs revela que elas seguiram uma trajetória que, de um modo geral, foi da zona costeira para o interior, em termos da geografia física, e das regiões urbano-metropolitanas para as áreas rurais e de fronteira, em termos de geografia humana e econômica. [...]. Foi só a partir de 1979 que a interiorização se tornou um princípio orientador da política de criação de UCs federais (DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA, 2011, p. 362-363).

Apesar da criação dessas UC, apenas no ano de 2000 foi instituído o SNUC, cuja regulamentação ocorreu em 2002. Nesse instrumento da política de conservação foram incorporados princípios e diretrizes provenientes do campo da Biologia da Conservação com base nas três dimensões da biodiversidade. Em seu artigo 2º o SNUC define a diversidade biológica como sendo “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte [...]” (BRASIL, 2000). Drummond, Franco e Oliveira (2011) ressaltam o alinhamento existente entre os objetivos da CDB e as

preocupações expressas no SNUC, a saber, a conservação da biodiversidade em seus três níveis fundamentais, o uso sustentável dos recursos naturais, a participação da sociedade e a distribuição equitativa dos benefícios auferidos por intermédio da criação, implantação e gestão das UC.

Contudo, um aspecto é bastante peculiar no caso brasileiro no que se refere à formulação da política de ANP. No que tange aos conceitos e valores adotados pelo SNUC, conforme salienta Santilli (2005), tem-se a influência profunda do socioambientalismo e do multiculturalismo:

Entre os objetivos e diretrizes do SNUC então elencadas não apenas a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos e a proteção às espécies ameaçadas de extinção, as paisagens naturais e recursos hídricos e edáficos (solos), como também a “proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Entre os objetivos do SNUC estão não apenas a conservação da biodiversidade, como também a conservação da sociodiversidade, dentro de um contexto que privilegia a interação do homem com a natureza, e as interfaces entre diversidade biológica e cultural (SANTILLI, 2005, p. 123-124).

Esta constatação acerca de a Lei que instituiu o SNUC se fundamentar nos preceitos da biodiversidade associadas às bases sociais demonstra que, para o modelo de conservação brasileiro na forma de UC, junto aos pressupostos atreladas ao campo da Biologia da Conservação estão os fundamentos do socioambientalismo brasileiro que nasceu “a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista” (SANTILLI, 2005, p. 31).

Santilli (2005) fez uma reconstituição da trajetória histórica de tramitação do projeto de lei do SNUC e destaca que a proposta original adotava uma orientação claramente preservacionista, cujo foco era um modelo de UC preocupado unicamente com a biodiversidade e, além de desconsiderar as necessidades humanas de quem habita as áreas priorizadas para a criação das UC, ainda entendia que a presença humana representava uma ameaça à conservação da biodiversidade. Também o projeto não previa mecanismos concretos de participação social na criação, implantação e gestão das UC. Isso evidencia que a aprovação da lei cujo teor contempla os dois paradigmas foi resultado de embates, convencimentos, articulações, ajustes,

etc.²⁴. Creado e Ferreira (2011) defendem que o SNUC operou naquele momento como um acordo entre as duas posições, embora os embates persistam até hoje.

A articulação embasada nos dois paradigmas levou à definição dos grupos UPI e UUS. No primeiro grupo o objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, como por exemplo, a realização de pesquisas científicas e de visitas. Já nas UUS o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais²⁵. Assim, em algumas categorias de UUS até mesmo a produção agrícola e pecuária é permitida em algumas condições, enquanto nas UPI as medidas são bastante restritivas, conforme se pode ver no Quadro 1.

²⁴ A definição de paradigma se alinha com o conceito de Kuhn: “Paradigmas são realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes” (KUHN, 1970, p. 58).

²⁵ Dentro do grupo das UPI incluem-se as categorias Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre. Dentro do grupo das UUS incluem-se as categorias Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural. Apenas as categorias Reserva Extrativista e Reserva do Desenvolvimento Sustentável dispõem de um Conselho Deliberativo. Nas demais o Conselho é Consultivo.

Quadro 1 – Usos permitidos nas categorias de Unidades de Conservação (UC) e tipos de Conselho Gestor

Classe	Principais tipos de usos contemplados na Lei Nº 9.985/2000	Categoria de manejo	Tipos de Conselho Gestor
Classe 1 – Pesquisa científica e educação ambiental	Desenvolvimento de pesquisa científica e de educação ambiental	Reserva Biológica; Estação Ecológica	Conselho Consultivo
Classe 2 – Pesquisa científica, educação ambiental e visitação	Turismo em contato com a natureza	Parques Nacionais e Estaduais; Reserva Particular do Patrimônio Natural	
Classe 3 – Produção florestal, pesquisa científica e visitação	Produção florestal	Florestas Nacionais e Estaduais	
Classe 4 – Extrativismo, pesquisa científica e visitação	Extrativismo por populações tradicionais	Reservas Extrativistas	Conselho Deliberativo
Classe 5 – Agricultura de baixo impacto, pesquisa científica, visitação, produção florestal e extrativismo	Áreas públicas e privadas onde a produção agrícola e pecuária é compatibilizada com os objetivos da UC	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	
		Refúgio de Vida Silvestre; Monumento Natural	Conselho Consultivo
Classe 6 – Agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural	Terras públicas e particulares com possibilidades de usos variados visando a um ordenamento territorial sustentável	Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico	

Fonte: MMA²⁶ adaptado pela autora

No que tange às bases que norteiam atualmente no Brasil o planejamento das ANP, Bensusan (2014) destaca a proposta de Margules e Pressey (2000), cujo arcabouço é dividido em seis passos que compreendem:

- 1) Mensuração e mapeamento da biodiversidade; 2) identificação dos objetivos de conservação da região; 3) revisão das reservas existentes; 4) seleção de áreas protegidas adicionais; 5) implementação das atividades de conservação; e 6) manejo e monitoramento das reservas (BENSUSAN, 2014, p. 53).

Nota-se que essas etapas que vem fundamentando o planejamento das ANP no Brasil não incorporam as bases do socioambientalismo. Bensusan (2014) salienta que o modelo de

²⁶ Informação disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/usos-permitidos>>.

estabelecimento de ANP, não só no Brasil, tem gerado demasiados conflitos sociais, sendo que há inúmeros casos de expulsão e desagregação de populações de seus territórios. Nesse sentido, as bases do socioambientalismo, pautadas na ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, ganham relevância.

O socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social, e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade. Para uma parte do movimento ambientalista tradicional/preservacionista, as populações tradicionais – e os pobres de uma maneira geral – são uma ameaça à conservação ambiental, e as unidades de conservação devem ser protegidas permanentemente dessa ameaça. Interessante destacar que o movimento ambientalista tradicional tende a se inspirar e a seguir modelos de preservação ambiental importados de países do primeiro mundo, onde as populações urbanas procuram, principalmente em parques, desenvolver atividades de recreação em contato com a natureza, mantendo intactas as áreas protegidas. Longe das pressões sociais típicas de países em desenvolvimento, com populações pobres e excluídas, o modelo preservacionista tradicional funciona bem nos países desenvolvidos, do Norte, mas não se sustenta politicamente aqui (SANTILLI, 2005, p. 40-41).

O motivo é que as restrições impostas pelo modelo de proteção integral, quando as UC são criadas em regiões ocupadas por populações cuja dependência dos recursos naturais é alta, com práticas associadas, por exemplo, ao agroextrativismo, acabam por impactar negativamente os modos de vida locais. Isso porque, segundo o SNUC, a criação das UPI, com exceção da categoria Refúgio de Vida Silvestre e, obviamente, da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), exige que a posse e o domínio sejam públicos, o que faz com que ocorram desapropriações das áreas particulares inseridas em seus limites e remoção das populações. O impasse se torna maior quando as áreas eram habitadas historicamente por povos indígenas e/ou populações tradicionais que usavam os recursos do território e desenvolviam práticas socioeconômicas que a implementação da UC passa a julgar como inapropriadas e causadoras de ameaças à biodiversidade.

Não se trata aqui de associar essas populações a um modo de vida tradicional em total harmonia com a natureza, no sentido de que suas práticas cotidianas não causem modificações no ecossistema, o que vale para a contemporaneidade e se for considerar recortes temporais mais remotos. “Cabe ressaltar que os povos pré-colombianos do Novo Mundo integravam a natureza de um modo muito diferente dos humanos do Velho Mundo, mas que estavam bem distantes do homem “selvagem” e de natureza “primitiva”, pois praticavam a agricultura”

(BARRETO, 2013, p. 28-29). A questão posta em discussão pelo socioambientalismo é que a proteção da biodiversidade não precisa estar dissociada de alternativas que promovam o desenvolvimento socioeconômico e a qualidade de vida das comunidades que vivem nos territórios onde as UC são demarcadas.

Nesse sentido, preocupações em relação às chamadas populações tradicionais aparecem há algumas décadas, inclusive em discussões internacionais como as que ocorreram nas reuniões da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)²⁷:

[...] a própria IUCN, na 11ª Assembleia Geral, em 1972, já havia apresentado preocupações em relação às populações tradicionais, aspecto confirmado na realização da sua 12ª Assembleia Geral, em 1975, que reconheceu essas populações como partes integrantes dos ecossistemas, e como tal devendo ser também protegidas, com a restrição de que não afetassem a integridade ecológica da área (SARAIVA, 2006, p. 29).

Nessa linha de pensamento, a partir do III Encontro Mundial de Parques Nacionais, ocorrido no ano de 1982, foi firmada uma estratégia que defende que UC só teriam sentido se promovessem a elevação da qualidade de vida da população dos países em vias de desenvolvimento. Foram reafirmados os direitos dos chamados povos tradicionais e sua determinação social, econômica, cultural e espiritual, recomendando-se aos responsáveis pelo planejamento e manejo das áreas protegidas que respeitassem a diversidade dos grupos étnicos. As decisões de manejo deveriam ser conjuntas considerando-se a variedade de situações locais. Essa visão foi reafirmada pelas diretrizes da CDB e, junto às provenientes das respectivas Conferências das Partes (COP), contribuíram com a formulação de todo o arcabouço normativo relacionado às UC no Brasil²⁸.

²⁷ A IUCN é uma organização civil dedicada à conservação da natureza fundada em 1948. Reúne governos nacionais, agências de governo e um grande número de organizações não-governamentais (ONG), além de membros individuais que são cientistas e especialistas. A missão da IUCN é influenciar, encorajar e assistir sociedades de todo o mundo para a conservação da natureza, e assegurar que todo e qualquer uso dos recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentável. A colaboração com governos nacionais e locais, comunidades e outros organismos para que sistemas de áreas protegidas sejam criados e geridos corretamente é uma das especialidades da IUCN e constitui um de seus focos principais.

²⁸ A CDB foi assinada durante a Conferência das Organizações das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994. Possui três objetivos gerais: a) a conservação da diversidade biológica; b) a utilização sustentável de seus componentes; e, c) a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Em seu art. 6º, a CDB determina que as Partes contratantes devem: desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar a esse fim as estratégias, planos ou

No Brasil e na América Latina, desde 2005 vem ocorrendo o Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (SAPIS) e o Encontro Latino-Americano de Áreas Protegidas e Inclusão Social (ELAPIS). O objetivo é fortalecer os conhecimentos e as experiências inovadoras de conservação da sociobiodiversidade e integrar atores sociais para enfrentar os problemas que envolvem os povos e as comunidades tradicionais residentes no interior e no entorno das UC. Entre esses problemas estão a exclusão social, o formalismo do Estado e as injustiças.

No que se refere a essas populações tradicionais, uma definição dada a elas foi a de,

Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos (DIEGUES e ARRUDA, 2001, p. 27).

Por outro lado, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais trouxe a seguinte definição:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007 [s.p.]).

Nota-se que a segunda definição traz o critério do autorreconhecimento para que os grupos sejam considerados como tradicionais. Outro critério que aparece na política é a afirmação da transmissão dos conhecimentos, práticas e inovações por meio da tradição. Inovações é um aspecto importante ao evidenciar que o modo de vida desses povos e comunidades são dinâmicos no tempo, mas nem por isso eles deixam de ser povos e comunidades tradicionais.

programas que reflitam, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas na Convenção, concernentes à Parte interessada; e, integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes.

Vallejo (2002) mostrou que, historicamente no Brasil, muitas UC foram criadas sem se considerar a necessidade de inseri-las no desenvolvimento socioeconômico local. Geralmente essas criações ocorreram sem ser precedidas de algum mecanismo efetivo de participação da população que vivia no território, o que acabou por gerar conflitos com as comunidades que viviam nas áreas antes da criação dessas UC.

Sobre conflitos, Little (2004), baseando na Ecologia Política, estabelece uma tipologia para os caracterizados como socioambientais, entendidos como os que incluem, simultaneamente, as dimensões social e biofísica. Trata-se de,

[...] embates entre grupos sociais em função de seus distintos modos de inter-relacionamento ecológico, isto é, com seus respectivos meios social e natural. Dada a existência de muitos tipos de conflitos sociais, podemos classificar um conflito determinado como *sócio-ambiental* quando o cerne do conflito gira em torno das interações ecológicas. Essa definição remete à presença de múltiplos grupos sociais em interação entre si e em interação com seu meio biofísico (LITTLE, 2004, p. 1).

A partir das tipologias, os conflitos envolvendo UC e comunidades tradicionais podem ser enquadrados como “conflitos em torno de valores e modo de vida, isto é, conflitos envolvendo o uso da natureza cujo núcleo central reside num choque de valores ou ideologias” (LITTLE, 2004, p. 4).

Entre outros casos de conflitos, Dowie (2006) mencionou o do Tchade na África. No local houve um aumento em proporções significativas do espaço destinado às ANP, o que acabou promovendo a remoção de cerca de 600 mil pessoas de seus territórios, definidas por Dowie como refugiados da conservação. Bensusan (2014) analisa que casos como esse “mostram o autoritarismo do modelo, onde talvez resida um dos motivos para seu êxito limitado na manutenção da biodiversidade” (BENSUSAN, 2014, p. 59). Assim, além do impacto negativo nos modos de vida das populações, constata-se um sucesso relativo na implementação de UC cuja causa é tributária dos conflitos socioambientais com as populações, principalmente no caso das UPI.

Considerando contextos de conflito socioambiental envolvendo UC, Diegues e Arruda (2001) salientaram alguns argumentos a serem pensados quando da definição de critérios para a criação das ANP: é injusto expulsar comunidades que vivem nas áreas de florestas há tantas gerações e que são responsáveis pela qualidade dos habitats transformados em áreas protegidas; sem o apoio dessas comunidades, grande parte das ações conservacionistas e preservacionistas

tem efeito oposto à real conservação dos habitats e dos recursos naturais, além de o modelo preservacionista ter alto custo social e político por adotar um enfoque autoritário; o manejo e a gestão das áreas naturais podem estar profundamente ligados à visão de mundo e práticas culturais e simbólicas das chamadas comunidades tradicionais; e, a própria biologia moderna está revendo vários conceitos relacionados com a “natureza prístina”, tais como, a noção de clímax, de equilíbrio ecossistêmico, de perturbação natural, de co-evolução, do papel do fogo na regeneração das espécies, etc.

Ainda sobre as ANP no Brasil, cabe ressaltar a ampliação do conceito ao incluir outras áreas protegidas além das UC²⁹. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), incluiu como ANP os territórios de ocupação tradicional, sejam Terras Indígenas (TI) ou Territórios Quilombolas (TQ)³⁰. O objetivo foi estabelecer um sistema abrangente de ANP ecologicamente representativo, efetivamente manejado e integrado a áreas terrestres e marinhas mais amplas, além de evidenciar o papel das áreas protegidas na melhoria da qualidade de vida da população local e no combate à pobreza. Segundo o MMA “As áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas”³¹.

Apesar dos avanços em relação às ANP no Brasil, segundo dados do ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), cerca de 20% do território brasileiro está protegido por UC³². Contudo, apesar das UC estarem presentes em todas as unidades da federação e nos seis biomas (Cerrado, Amazônia, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal, Pampa e Marinho), a região Norte do país é a que tem o maior quantitativo de áreas demarcadas. Nesse sentido, uma explicação para esse contexto é a seguinte,

Diferentemente da Amazônia, o Cerrado não é objeto de uma forte mobilização das grandes redes ambientais. A atuação das ONGs

²⁹ Para a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), ANP é “uma área com limites geográficos definidos e reconhecidos, cujo intuito, manejo e gestão buscam atingir a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e valores culturais associados de forma duradoura, por meios legais ou outros meios efetivos. Já a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) define ANP como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.”

³⁰ O PNAP foi instituído em 2006 sendo que sua construção foi parte do cumprimento das metas de conservação estabelecidas na CDB, assinada durante a ECO-92.

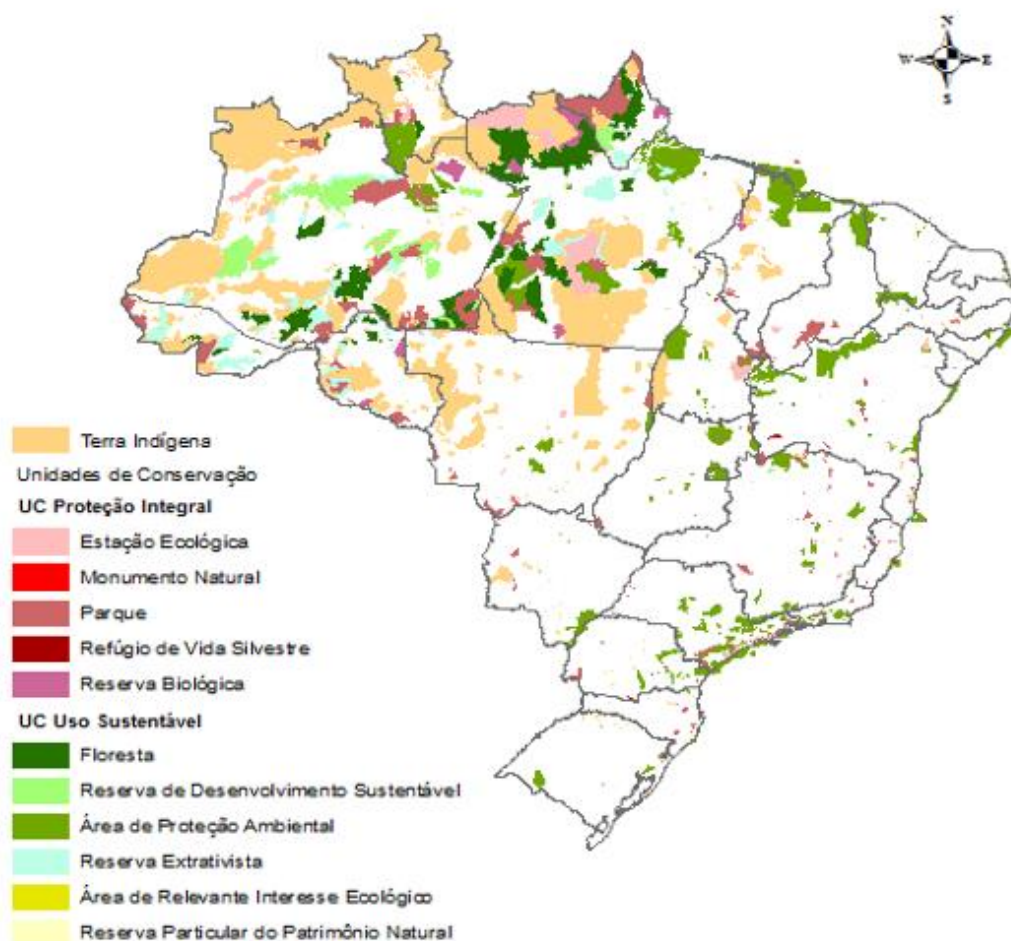
³¹ Informação disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/06/cerca-de-20-do-territorio-nacional-e-protegido-por-unidades-de-conservacao>>. Acesso em 18 jan. 2017.

³² Informação disponível em <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/06/cerca-de-20-do-territorio-nacional-e-protegido-por-unidades-de-conservacao>>. Acesso em 18 jan. 2017.

ambientalistas internacionais e das entidades nacionais vinculadas foi apenas pontual, por exemplo através do reconhecimento do bioma como Hotspot de biodiversidade pela Conservation International em 1998 ou por meio das iniciativas de responsabilidades socioambiental das grandes cadeias de valor da agropecuária responsável promovida pelo World Wide Fund for Nature (WWF). A observação da insuficiente cobertura de áreas protegidas no Cerrado - inferior a 10% da superfície do bioma-, pode ser considerada como um indicador da falta de mobilização ambientalista em favor do Cerrado (GUÉNEAU, DINIZ e MENDONÇA, 2017, p. 8-9).

A Figura 9 apresenta dois tipos de ANP existentes no Brasil de acordo com o PNAE: as Terras Indígenas e as categorias de UC do grupo UPI e UUS, estando incluídas as de gestão federal, estadual e municipal.

Figura 9 – Distribuição de Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI) no Brasil



Fonte: MMA (2014); FUNAI (2014)

Acerca das UC localizadas no bioma Cerrado, estudos tem salientado a importância de se considerar as especificidades desse bioma quando da criação, implantação e gestão de UC. Isso leva à consideração não só de diretrizes como as que estão dispostas no SNUC, já que nem sempre essas conseguem expressar os contextos específicos do bioma.

Uma das especificidades desse bioma, por exemplo, diz respeito aos efeitos do fogo e da supressão de seu uso sobre a biodiversidade, considerando também a composição e estrutura dessa biodiversidade. Os ecossistemas savânicos em todo o mundo são condicionados pelas peculiaridades edáficas associadas às condições climáticas e, invariavelmente, à passagem periódica do fogo. Assim, a supressão do fogo no manejo do Cerrado tem levado a uma intensa perda da biodiversidade (PIVELLO, 2009; FIDELIS e PIVELLO, 2011; DURIGAN e RATTER, 2016; DURIGAN *et al*, 2017).

Nas savanas de todo o mundo, está ocorrendo um processo de adensamento da vegetação, com perda de biodiversidade. E a principal causa, no Brasil, é a supressão do fogo. O Cerrado vai ficando cada vez mais cheio de árvores e começa a virar floresta. Como quatro quintos da biodiversidade de plantas desse bioma estão no estrato herbáceo, virar floresta constitui uma enorme perda de biodiversidade. A maioria das plantas do Cerrado não suporta a sombra. Então, quando o dossel formado pelas copas das árvores se fecha e sombreia o solo, centenas de espécies de plantas endêmicas desaparecem (FAPESP, 2017, *on line*, [s.p.]).

Obviamente que essa questão não é a única ameaça ao bioma e a sua sociobiodiversidade que se intensifica, por exemplo, com o avanço da fronteira agrícola destinada à exportação, das extensas áreas de pastagens e da exploração indiscriminada dos recursos madeiros (FERREIRA, 2009; MAZZETTO SILVA, 2009; QUEIROZ, 2009; SOUZA e SANTOS, 2009; OLIVEIRA, 2010; SAUER e LEITE; 2012; FIOCRUZ, 2017).

Por outro lado, é evidente que o uso do fogo deve ocorrer por meio de manejo de forma criteriosa, o que demanda a realização do zoneamento das áreas a serem queimadas e o cronograma para a queima, de forma a não haver queimas seguidas em mesmas áreas ou em épocas inapropriadas. Vânia Pivello, bióloga e professora do Departamento de Ecologia da Universidade de São Paulo (Usp), defende a necessidade de projetos de pesquisa que realizem experimentações acerca dos efeitos do fogo por meio do uso de queimadas controladas, já que a tendência tem sido o aproveitamento das queimadas acidentais como geradoras de dados que levam a muitas das conclusões (FAPESP, 2013).

Nota-se assim a demanda por pesquisas que subsidiem as práticas dos gestores de UC. Contudo, Cook *et al* (2013) alertam para um dilema que reside nessa demanda. Para eles, a

despeito de que os cientistas da conservação desejem produzir conhecimentos que sejam relevantes para a gestão das políticas, existem barreiras no uso desses conhecimentos para subsidiar tanto a gestão quanto as práticas de conservação. Assim, sugerem que para suprir essa lacuna é preciso gerar conhecimentos científicos relevantes, credíveis e legítimos aos olhos dos pesquisadores e dos gestores, apontando pelo menos três desafios a serem superados: a) cientistas e gestores podem ter percepções contrastantes sobre a relevância da pesquisa; b) a busca pela credibilidade científica pode custar a relevância e a legitimidade para os tomadores de decisão e, c) os pontos de vista podem ser divergentes e até mesmo conflitantes sobre que se constitui uma informação legítima. Contudo, mesmo diante dos desafios, essa colaboração entre ciência e gestão de UC se apresenta como de fundamental importância para as práticas de conservação da biodiversidade.

É o que vem ocorrendo no Brasil a partir do desenvolvimento do programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF) pelo ICMBio³³, apesar de os efeitos positivos do fogo ainda não serem tratados de forma consensual pela comunidade científica. No âmbito dessa entidade, trata-se de uma ação ainda incipiente, com adesão de um número pequeno de UC, embora faça parte de um projeto de cooperação maior, intitulado Prevenção, Controle e Monitoramento de Queimadas Irregulares e Incêndios Florestais no Cerrado³⁴.

O manejo de incêndios e queimadas é um assunto complexo que abrange vários aspectos, desde as características ecológicas de diversos biomas até o seu uso tradicional por uma variedade de povos e comunidade com objetivos distintos. O fogo pode ser tanto benéfico como prejudicial, dependendo de como, onde, quando e porque é utilizado. O Manejo Integrado do Fogo (MIF) busca um equilíbrio entre estes diversos aspectos com enfoque na conservação da biodiversidade e proteção do clima, além de oferecer benefícios às comunidades locais. O MIF aborda: a análise de regimes do fogo apropriados para o ecossistema; a prevenção de incêndios; a preparação para o combate; o controle e a supressão de incêndios e a restauração. Portanto, o MIF abrange vários subtemas e atividades que consideram aspectos ambientais, sociais e econômicos de diversos interessados, tendo como base a cooperação entre uma ampla gama de instituições para executar os programas técnicos, logísticos, operacionais e sociais (MMA, 2018, *on line*, [s.p.]).

³³ Em 2016 a Revista Eletrônica Biodiversidade Brasileira, editada pelo ICMBio, publicou doze artigos sobre manejo do fogo em áreas protegidas no Brasil sobre diferentes realidades brasileiras somada a uma revisão do contexto europeu-asiático. Em 2010 já havia sido lançado um número com o mesmo tema.

³⁴ O projeto é desenvolvido por meio de parceria estabelecida entre o MMA, o ICMBio, o Ibama/Prevfogo, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), a Secretaria do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável do Tocantins (Semades), o Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável.

Apesar desses esforços, tradicionalmente, a política de prevenção de incêndios executada na gestão de UC acabaram por favorecer o acúmulo de demasiado material combustível e incêndios tenderam a ocorrer no auge dos períodos secos, levando às enormes queimadas e conseqüentes perdas da biodiversidade³⁵.

Em um contexto mais específico, a partir de estudos abordando as UC que foram criadas no bioma Cerrado, pesquisadores tem defendido a necessidade de compatibilizá-las, inclusive as de proteção integral, com as práticas agroextrativistas tradicionais existentes no bioma, considerando que formas de manejo do fogo, por exemplo, já eram usadas historicamente pelos seus habitantes (TRINDADE, 2016; BORGES *et al*, 2016; BORGES, ELOY e LUDEWIGS, 2014).

1.2 Desenvolvimento rural e abordagem territorial: a criação dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania

Se no caso da conservação da biodiversidade nota-se um esforço por parte do Estado para se criar por meio de políticas públicas as ANP no território, principalmente em regiões onde a ameaça à biodiversidade é alta, de forma um pouco semelhante ocorre quando indicadores socioeconômicos apontam deficiências nas condições de vida da população de determinadas regiões e indicam a necessidade de políticas que promovam e alavanquem o nível de desenvolvimento. É o caso do estabelecimento de uma política de desenvolvimento territorial rural no Brasil a partir de 2003, por meio da criação dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania.

Antes de adentrar nas especificidades da abordagem territorial do desenvolvimento rural, cabe salientar que diversos foram os esforços para se promover o desenvolvimento rural no Brasil. Favareto (2010) fala das distintas concepções que orientaram o desenvolvimento rural na América Latina no século XX, considerando também as particularidades brasileiras. Essas concepções perpassaram de modo geral na América Latina a promoção de projetos e iniciativas de desenvolvimento comunitário nos anos 1930, que se baseavam nos esforços da população em união com os de governo. O objetivo era melhorar condições econômicas, sociais

³⁵ Sobre incêndios ocorridos em UC nos últimos anos destacam-se: Parque Nacional das Emas em 2010, Parque Nacional das Sempre-Vivas em 2011, Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros em 2017, entre outros.

e culturais das comunidades, bem como integrá-las à vida do país a fim de que contribuíssem para o progresso nacional. Nota-se que as estratégias estiveram alinhadas à busca da participação da população, além do incentivo à organização cooperativa.

No Brasil esse período coincide com a chamada Era Vargas (1937-1945). Quase consensualmente, a historiografia tradicional defendeu a tese de que teria havido um afastamento do campesinato em relação aos benefícios materiais e simbólicos da legislação trabalhista. Isso teria se dado com a exclusão formal dos camponeses dos aspectos chave da legislação, o que teria resultado em mobilizações nas décadas de 1950 e 1960 devido à ausência de direitos (LENHARO, 1986), além da intocabilidade sagrada das relações sociais no campo (FAUSTO, 1998). Trabalhos mais recentes têm contestado essa tese no sentido de que não só os trabalhadores urbanos foram alcançados pela legislação social (DEZEMONE, 2007, 2008, 2014; WELCH, 2016). Nesse sentido, fala-se do “desenvolvimento de uma cultura de direitos”, observada, por exemplo, nas ações judiciais baseadas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), movidas por camponeses do sudeste cafeeiro e do nordeste canavieiro contra proprietários de terra, o que teria contribuído para a “erosão da autoridade tradicional dos grandes proprietários rurais, tornando-se ainda um importante aspecto da constituição de uma cultura política camponesa, fundamental para a compreensão das mobilizações políticas posteriores (DEZEMONE, 2007, p. 1).

A partir da década de 1950 a participação da população se deu por meio da atuação de movimentos revolucionários e de contestação na América Latina, sendo que Favareto (2010) destaca a existência dos grandes projetos de reforma agrária pautados por esses movimentos, que no caso brasileiro não se concretizaram. Nesse momento também se destacou a atuação de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), por meio da realização de um estudo sobre a relação entre perfil fundiário e pobreza³⁶, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que apontou “um lento crescimento da produção em relação à demanda nacional e internacional e a necessidade de um processo de modernização acompanhado de uma reforma agrária” (FAVARETO, 2010, p. 302).

No caso brasileiro, Sabourin (2014) salienta como iniciativas em prol da reforma agrária a criação da Superintendência Regional de Política Agrária (Supra) em 1962 como

³⁶ Este estudo da FAO indica minifúndios com área insuficiente para reprodução social e a presença do latifúndio como marca da estrutura agrária da América Latina.

resposta aos movimentos de contestação, entre eles às Ligas Camponesas do Nordeste, e objetivando a promoção da reforma agrária, além da publicação de decreto em 1964 que desapropriava terras em torno de rodovias federais e as destinava ao propósito da reforma. Estas iniciativas acabaram ceifadas durante o período dos governos militares, sendo que a política de desenvolvimento rural trilhou outras direções.

Nesse sentido, apesar da publicação pelos governos militares do Estatuto da Terra, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda)³⁷, em substituição à Supra, e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra)³⁸, que em 1970 passa a Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com o intuito de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União, Sabourin (2014) observa que o que é enfatizado como política pública até a década de 1990 é a modernização conservadora da agricultura brasileira. Nesse sentido, as políticas priorizaram a grande fazenda e as empresas agrícolas, configurando um modelo ineficaz para a maioria dos “agricultores familiares” o que leva à falência de pequenos produtores e ao êxodo rural.

Se pensarmos nos valores que nortearam essa concepção de política, Grisa (2010) salienta que no Brasil da década de 1960, grupos político-partidários e estudiosos do meio rural, além das organizações internacionais, delinearam a modernização da agricultura como referencial para a agricultura brasileira por meio das políticas agrícolas “tradicionais” compreendidas pela concessão de crédito rural, assistência técnica, seguro, garantia de preços e pesquisa. Nesse contexto,

Ocorre uma rápida modernização do setor agrícola nesses países, com uma forte expansão da produção, um aumento do comércio e uma urbanização rápida e crescente. Mas o efeito da chamada Revolução Verde para os pobres rurais foi nulo ou negativo. Uma das consequências foi a profunda heterogeneização desses espaços: alguns alcançam um modelo de integração competitiva, enquanto outros aprofundam a situação de marginalização e

³⁷ Autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, cuja principal finalidade era estimular e promover o desenvolvimento das atividades agrárias através da colonização, da extensão rural, do cooperativismo, do sindicalismo e outras formas de associação, da eletrificação rural, da revenda de material agropecuário, do desenvolvimento tecnológico e da organização e desenvolvimento de comunidades. Informação disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-nacional-de-desenvolvimento-agrario-inda>>. Acesso em 18 dez. 2017.

³⁸ Autarquia dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira, diretamente subordinada à Presidência da República, tinha por objetivo principal promover a elaboração e coordenar a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, bem como administrar o Fundo Nacional de Reforma Agrária. Contudo, aos poucos, a autarquia foi abandonando qualquer preocupação reformista. Informação disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-de-reforma-agraria-ibra>>. Acesso em 18 dez. 2017.

decadência. [...]. Como resultado, ocorre um realinhamento da estratégia de desenvolvimento, pondo ênfase em dispor aos pobres rurais todos os elementos que lhes permitiriam melhorar sua qualidade de vida e suas capacidades produtivas, o que incluía uma ampla gama de serviços sociais e técnicos (FAVARETO, 2010, p. 303).

Essa nova abordagem do desenvolvimento rural ganhou o nome de desenvolvimento rural integral, cujo objetivo era passar de projetos produtivistas para projetos integrados. Favareto (2010) avalia que mesmo diante de esforços que incluíram investimentos internacionais, causaram entraves à proposta as questões estruturais como as relacionadas à posse da terra, às ditaduras, à intocabilidade da propriedade fundiária, ao descompasso entre as exigências técnicas dos organismos internacionais e os recursos humanos locais, às estruturas governamentais e à pulverização de habilidades e competências³⁹. O que se nota também é a ausência de políticas estruturais para o rural que partissem de uma conexão entre políticas rurais e políticas macroeconômicas. O que se percebe são adequações às políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico.

Grisa (2010) destaca também nesse momento o papel dos mesmos atores da década de 1960, ou seja, os grupos político-partidários e estudiosos do meio rural, além das organizações internacionais, no sentido de dar resposta aos setores ligados à pequena produção por meio da proposição de programas regionalizados para atendê-la. Isso não se deu de forma estrutural, mas dentro da política de substituição de importações, por meio do desenvolvimento de ações sociais com políticas redistributivas.

A partir da década de 1980, Favareto (2010) salienta a forte ação por parte do Estado brasileiro no sentido de fortalecer a agricultura como uma saída produtiva. A estratégia foi gerar *superávit* comercial para honrar compromissos externos e sanear as contas públicas. Se essa estratégia produziu resultados favoráveis para determinados grupos, a situação de boa parte dos agricultores continuou sendo de pobreza diante de um aumento da desigualdade. É nesse momento que organismos internacionais vão influenciar as agendas governamentais ao defender a necessidade de se desenvolver estratégias de desenvolvimento rural como política específica “e o fazendo pelo registro da associação entre desenvolvimento rural, redução da pobreza e conservação dos recursos naturais” (FAVARETO, 2010, p. 304), mesmo diante do

³⁹ Naquele momento, ao invés de se promover a partilha de terras que evitassem conflitos, os projetos estiveram voltados à colonização e regularização fundiária.

abandono de políticas específicas de desenvolvimento dado o processo de reestruturação econômica que tem lugar no contexto.

A nova perspectiva de desenvolvimento rural, também disseminada pelos organismos internacionais, surge a partir da década de 1990⁴⁰. Trata-se do desenvolvimento rural de abordagem territorial, em contraposição ao enfoque setorial das políticas. Esta abordagem ganhou adeptos tanto no âmbito das universidades quanto nas estratégias de ação dos governos e é ela a base para a criação dos Territórios, no caso em tela, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania.

No documento “Desenvolvimento Territorial Rural”, do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp), ao se propor elucidar o debate sobre a “nova ruralidade” na América Latina, Schejtman e Berdegué (2004), apontam que a superação da pobreza rural deveria se colocar no centro das preocupações públicas e sociais. Para isto, a base do DTR passa pela necessidade de desvincular desenvolvimento rural com desenvolvimento agropecuário; pela importância de vínculos urbano-rurais e com mercados dinâmicos; pela ênfase na inovação tecnológica, na necessidade de reformas institucionais, na descentralização e no fortalecimento dos governos locais, no consenso social, intersetorial e público-privado. Percebe-se que, apesar da busca pela superação da pobreza rural, dever-se-ia considerar também os não pobres, já que a ênfase do paradigma recai sobre o território e todas as articulações que ele implica em um claro pressuposto de consenso. Em síntese, a noção de território nesta abordagem perpassa três dimensões: a *intermunicipalidade*, a perspectiva *intersetorial* e a *participação* nos mecanismos de planejamento e gestão.

No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi o responsável pela articulação, desenho e implementação da política oriunda do referencial territorial, por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003. As ações da SDT estiveram relacionadas ao Pronat em 2003 e ao PTC em 2008. Em relação ao Pronat, ele se originou do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), particularmente da linha de crédito Infraestrutura e Serviços Municipais (Pronaf Infraestrutura Municipal), sendo que sua proposta vem de fontes nacionais, por exemplo, do

⁴⁰ Nesta década também é instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujo público alvo é especificamente os agricultores familiares, modelo que rompe com as políticas anteriores ao incluir concessão de crédito para populações antes marginalizadas.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), mas também internacionais⁴¹. Nesse sentido,

[...] o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, está no cerne da formação da própria SDT, ocorrida em 2003, durante o início do primeiro governo Lula. Este programa passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria no 5, de 18/07/2005. Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de territórios rurais e garante suporte legal para os Territórios da Cidadania (TC), programa adicional que começou a ser efetivamente executado em 2008. (DELGADO e LEITE, 2011, pp. 432-433)

Porto (2015) vai salientar os principais componentes que estiveram presentes na formulação da abordagem territorial do desenvolvimento no Brasil. Entre eles estão: a influência de estudos que destacaram a dimensão territorial da produção, bem como a organização social pré-existente, como fatores chaves à promoção do desenvolvimento de determinadas regiões da Europa; as discussões ocorridas na Europa em relação às novas ruralidades, cujo mote são as sinergias urbano-rurais e o incentivo às atividades não agrícolas nos contextos rurais, além da necessidade de ruptura dos modelos de intervenção setoriais a exemplo do Programa *Leader*⁴²; o papel desempenhado pelos organismos internacionais⁴³ em meados da década de 1980 e início dos anos 1990 que contribuíram na formação de um

⁴¹ O CNDRS foi criado em 1999 e em 2003 um novo decreto instituiu o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). A mudança de sigla incorpora as letras iniciais que identificam as principais políticas públicas sob a responsabilidade do MDA: Reforma Agrária e Agricultura Familiar.

⁴² Adotado no início dos anos 1990, o Programa *Leader*, *Liaisons Entre Activités de Developement de L'Economie Rural* ou Relações Entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural, passou por diferentes etapas. Trata-se de uma iniciativa comunitária de desenvolvimento rural cujo principal objetivo é a promoção de iniciativas integradas, concebidas e postas em prática na escala local. Os agentes rurais são incentivados e apoiados a refletirem sobre o potencial dos territórios considerando uma perspectiva de longo prazo. Há um incentivo para que se aplique estratégias originais de desenvolvimento sustentável, integradas e de grande qualidade, e que perpassem a valorização do patrimônio natural e cultural e a melhoria da capacidade de organização de comunidades, sendo a cooperação o principal elemento do programa. Embora nem todos os territórios rurais obtêm apoio financeiro, todos são elegíveis para o programa. Sabourin (2014) afirma que o Programa é expressão de um modelo europeu neoliberal.

⁴³ Segundo Favareto (2010), a formação do discurso e difusão da abordagem territorial se deve em grande parte às agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos de financiamento e organismos multilaterais. Entre eles estão a Cepal, o Rimisp, o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a FAO, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros. A difusão da abordagem se deu por meio da articulação com governos nacionais, parcerias com organizações não governamentais e financiamento de instituições acadêmicas e grupos de pesquisa.

discurso⁴⁴ que passa a orientar as políticas públicas em prol da abordagem; e, a questão da regulação dos recursos naturais, uma vez que a ideia de sustentabilidade passa a ser parte constitutiva na construção e definição dos parâmetros normativos da abordagem.

Delgado e Leite (2011) asseveram que, de acordo com as bases da SDT, a adoção do conceito de território se justifica pelos seguintes fatores: o rural não se restringe ao agrícola; a escala municipal é restrita para planejar e organizar esforços para se promover o desenvolvimento, ao passo que a escala estadual é ampla; necessidade de descentralizar as políticas públicas; e, o entendimento de o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre atores diversos com vistas à promoção do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões. Competitividade territorial, participação social e articulação urbano-rural são conceitos inovadores da política, o que traz como consequência uma nova institucionalidade: instrumentos de gestão, novas estruturas, espaços de interação, governança e intervenção.

Contudo, Porto (2015) contesta a negação de acúmulos como os da Geografia Política em que o conceito de território se apresenta como um espaço de relações de poder. A conceituação da SDT, para ele,

[...] expõe um caráter normativo do território, o qual deve ser estruturado com base nos preceitos e elementos predefinidos. Ou seja, trata-se de um território idealizado, em que, a partir de intervenções de políticas públicas, será possível alcançar determinado status desejado. Destacando-se, dentre as considerações postas, o elemento do consenso entre os atores e o objetivo da construção de um projeto “identitário-econômico”, partindo justamente da “concertação social” que seria promovida pelas políticas públicas. Existe, portanto, um “dever ser”, que passa por uma conciliação dos objetivos e interesses dos grupos e indivíduos que estão no território. Pleiteia-se um território sem

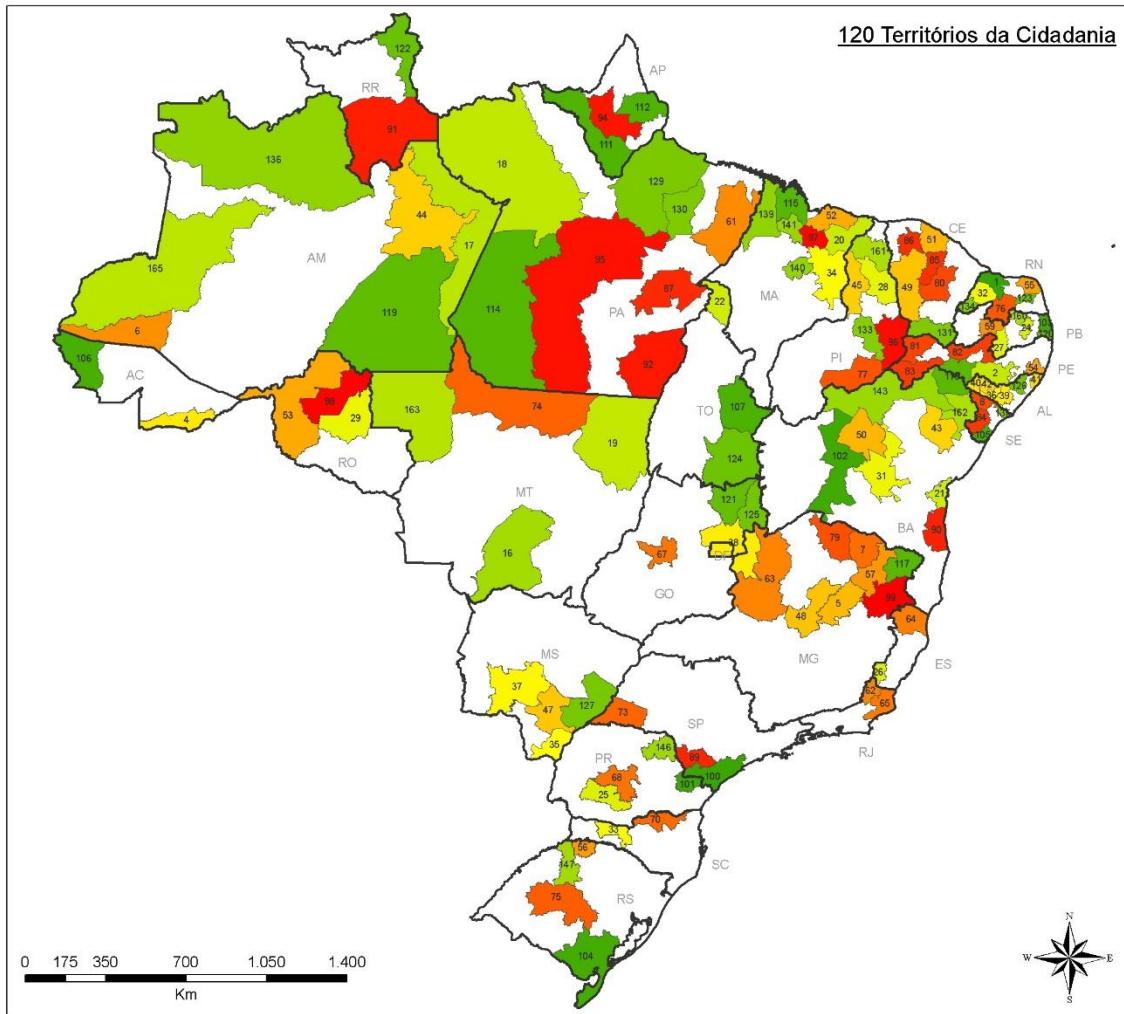
⁴⁴ No que se refere à formação de um novo discurso que vai orientar as políticas de desenvolvimento rural para a abordagem territorial, destacam-se Abramovay (1992), Veiga (1991) e Lamarche (1993; 1999) cuja abordagem teórica diferencia o camponês e a pequena produção da ideia de agricultura familiar, dando origem a essa categoria no Brasil, fundamental na política de DTR. Veiga (2001; 2002) também vai balizar conceitualmente a política, principalmente no que se refere à discussão em torno da definição do que seja rural ou urbano no Brasil, em contraposição à lógica adotada pelo Decreto-Lei Nº 311, de 1938, e seguida pelo IBGE. O Decreto estabelece que as cidades (sedes de municípios) e as vilas (sedes de distritos) são urbanas e que o restante do território é rural. De forma semelhante, a Constituição Federal de 1988 dispõe que os municípios criarão leis e delimitarão o seu perímetro urbano e o rural será todo o restante. Veiga propõe a utilização dos critérios localização do município em relação aos grandes centros, densidade demográfica (menos de 80 hab/Km²) e patamar populacional (menos de 50 mil habitantes) como alternativas para o município ser considerado rural ou urbano. Essa proposta de Veiga é inspirada em metodologias da OCDE que considera que os países mais avançados utilizam o cruzamento desses critérios para definirem o que é rural e urbano. Além da densidade demográfica e patamar populacional, o rural passa pela menor pressão antrópica sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, pela menor artificialização do ecossistema. Veiga também sugere a necessidade de utilização de critérios territoriais para tratar a ruralidade.

conflitos, ou melhor, com conflitos, desde que gerenciáveis e solucionáveis na instância de “concertação social” (PORTO, 2015, p. 148).

A identificação de territórios rurais se deu pelos critérios de cada município integrante do Território possuir até 50 mil habitantes e densidade populacional menor que 80 habitantes/km², maior concentração do público prioritário do MDA, ou seja, agricultores familiares, conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e mesorregiões do MI. Ressalta-se que no Brasil a abordagem da política de desenvolvimento territorial apresenta vínculo estreito com a agricultura familiar, já que a definição dos territórios do Pronat tinha como um dos principais critérios a concentração de agricultores familiares.

Já o PTC surge em 2008, conforme salientam Delgado e Leite (2011), quando o governo entendeu que alguns dos territórios rurais se apresentavam economicamente mais fragilizados, com baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo, necessitando de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Tanto que os critérios para priorização dos Territórios a serem incluídos no PTC incluem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico, maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária e maior concentração de populações quilombolas e indígenas. Nesse sentido, é objetivo do PTC promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, tendo sido selecionados 120 Territórios que contemplavam 1.852 dos municípios com pior IDH do país. Um mapa com a representação desses 120 Territórios aparece na Figura 10.

Figura 10 – Distribuição dos 120 Territórios da Cidadania no Brasil



Legenda

	Brasil			
Territórios da Cidadania	Territórios da Cidadania			
Código - Nome - UF	Código - Nome - UF			
1 - Acu-Mossoro - RN	126 - Mata Alagoana - AL	20 - Baixo Parnaíba - MA	47 - Grande Dourados - MS	75 - Região Central - RS
100 - Vale Do Ribeira - SP	127 - Vale do Vinhema - MS	21 - Baixo Sul - BA	48 - Sertão de Minas - MG	76 - Serido - RN
101 - Vale Do Ribeira - PR	129 - Marajó - PA	22 - Bico Do Papagaio - TO	49 - Inhamuns Crateús - CE	77 - Serra Da Capivara - PI
102 - Velho Chico - BA	130 - Baixo Tocantins - PA	24 - Borborema - PB	5 - Alto Jequitinhonha - MG	79 - Serra Geral - MG
103 - Zona Da Mata Norte - PB	131 - Cariri - CE	25 - Cantuquiraguacu - PR	50 - Irecê - BA	8 - Alto Sertão - SE
104 - Zona Sul Do Estado - RS	133 - Vale do Caninde - PI	26 - Caparaó - ES	51 - Vales do Curu e Aracatiacu - CE	80 - Sertão Central - CE
105 - Sul Sergipano - SE	134 - Alto Oeste - RN	27 - Cariri Ocidental - PB	52 - Lençóis Maranhenses/Muinim - MA	81 - Sertão do Araripe - PE
106 - Vale Do Juruá - AC	135 - Baixo São Francisco - SE	28 - Carnaubais - PI	53 - Madeira Mamore - RO	82 - Sertão Do Pajeú - PE
107 - Jalapão - TO	136 - Alto Rio Negro - AM	29 - Central - RO	54 - Mata Sul - PE	83 - Sertão Do São Francisco - PE
111 - Sul Do Amapá - AP	139 - Alto Turi e Curupi - MA	31 - Chapada Diamantina - BA	55 - Mato Grande - RN	84 - Sertão Ocidental - SE
112 - Dos Lagos - AP	140 - Médio Meaírim - MA	32 - Sertão Do Apodi - RN	56 - Médio Alto Uruguai - RS	85 - Sertões De Caninde - CE
114 - BR 163 - PA	141 - Campo e Lagos - MA	33 - Meio Oeste Contestado - SC	57 - Médio Jequitinhonha - MG	86 - Sobral - CE
115 - Baixada Ocidental - MA	143 - Sertão do São Francisco - BA	34 - Cocais - MA	59 - Médio Sertão - PB	87 - Sudeste Paraense - PA
117 - Baixo Jequitinhonha - MG	146 - Norte Pioneiro - PR	35 - Cone Sul - MS	6 - Alto Juruá - AM	89 - Sudoeste Paulista - SP
118 - Itapirica - BA/PE	147 - Noroeste Colonial - RS	36 - Da Bacia Leiteira - AL	61 - Nordeste Paraense - PA	90 - Litoral Sul - BA
119 - Madeira - AM	16 - Baixada Cuiabana - MT	37 - Da Reforma - MS	62 - Noroeste - RJ	91 - Sul De Roraima - RR
120 - Zona Da Mata Sul - PB	160 - Curinauá - PB	38 - Das águas Emendadas - DF/GO/MG	63 - Noroeste De Minas - MG	92 - Sul Do Para - PA
121 - Chapada dos Veadeiros - GO	161 - Cocais - PI	39 - Do Agreste - AL	64 - Norte - ES	94 - Centro Oeste - AP
122 - Terra Indígena Raposa Serra do Sol - RR	162 - Semi-árido Nordeste II - BA	4 - Alto Acre e Capixaba - AC	65 - Norte - RJ	95 - Transamazônica - PA
123 - Potengi - RN	163 - Noroeste - MT	40 - Do Alto Sertão - AL	67 - Vale Do Rio Vermelho - GO	96 - Vale Do Guaribas - PI
124 - Sudeste - TO	165 - Mesorregião Alto Solimões - AM	41 - Do Litoral Norte - AL	68 - Parana Centro - PR	97 - Vale Do Itaipicuru - MA
125 - Vale do Parana - GO	17 - Baixo Amazonas - AM	42 - Do Médio Sertão - AL	7 - Alto Rio Pardo - MG	98 - Vale Do Jamari - RO
	18 - Baixo Amazonas - PA	43 - Do Sisal - BA	70 - Planalto Norte - SC	99 - Vale Do Mucuri - MG
	19 - Baixo Araguaia - MT	44 - Manaus e Entorno - AM	73 - Pontal Do Paranapanema - SP	
	2 - Agreste Meridional - PE	45 - Entre Rios - PI	74 - Portal Da Amazonia - MT	

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Fonte: SDT/MDA (2008)

Nota: Na legenda aparecem um número de três dígitos referente ao código do Território, o nome do Território e o número de municípios abrangidos.

Se o Pronat iniciou o processo de gestão de políticas rurais em escala territorial e por meio da descentralização das políticas públicas, propondo novas formas de conceber o rural e estruturando espaços diferenciados de controle, articulação e participação social (empoderamento, representatividade, diversidade e pluralidade dos atores locais), Porto (2015) define o PTC como sendo uma política de DTR de segunda geração. Este programa buscou articular e conectar uma gama variada de políticas públicas que incidem em um mesmo território de forma integrada às principais diretrizes do governo, à época, de combate à fome e erradicação da pobreza.

Sabourin (2014) salienta que a proposta do PTC era dar uma dimensão mais intersetorial e transversal à política de DTR do MDA, incorporando vários outros setores e ministérios na intervenção no meio rural, propondo uma territorialização do orçamento federal e uma coordenação multiescala da sua implementação. Nota-se que isso gerou um maior desafio ao processo de gestão social tendo em vista o envolvimento de diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, apesar da coordenação geral ser executada pelo MDA, além de que o exercício de articulação se deu efetivamente na escala territorial.

Contudo, se no Pronat os espaços públicos do Território eram o Plenário, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico, no PTC a gestão era mais complexa e ampliada, sendo as instâncias o Comitê Gestor Nacional, os Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. Nesse sentido,

O modelo de gestão do TC [Território da Cidadania] prevê três âmbitos de coordenação. No momento de sua constituição, a coordenação do Governo Federal ficava a cargo da Casa Civil e envolvia outros 21 ministérios que compunham um Comitê Gestor Nacional. A esse Comitê foi vinculado um Grupo de Acompanhamento das Ações do Programa, composto por representantes dos mesmos ministérios. No âmbito estadual, o programa previu a criação de Comitês Estaduais do Programa. E no âmbito local, em cada um dos 120 territórios foram criados Colegiados Territoriais prevendo a participação dos atores locais. Inicialmente era prevista a participação de 50% de representantes da agricultura familiar local e 50% de representantes de outros setores. Num segundo momento a indicação era de que 1/3 da representação viesse da agricultura familiar, 1/3 do poder público, e 1/3 de outras organizações (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 56).

Delgado e Leite (2011) destacam que no Pronat a porcentagem de participação de membros da sociedade civil e do Estado variava conforme os colegiados/comissões, sendo geralmente paritária a composição ou formada por dois terços de sociedade civil e um terço de poder público, o que acabou gerando o distanciamento de muitos prefeitos. Já no PTC a

distribuição entre participantes do Estado e da sociedade civil deve ser, em princípio, paritária, o que acabou elevando o interesse de prefeituras e gerando desconfiança inicial dos representantes da sociedade civil, uma vez que se observou uma maior importância das prefeituras dentro do arranjo institucional, levando a uma desmobilização dentro da instância.

Lotta e Favareto (2016) observam que houve uma expectativa por parte dos atores territoriais de que a criação dos Territórios da Cidadania aumentaria o poder das instâncias do Território, uma vez que a mobilização de recursos e programas dos 21 ministérios poderiam viabilizar as diretrizes que foram construídas quando dos Territórios Rurais (TR) e que compunham os PTDRS. A decepção em relação à expectativa veio quando da constatação de que tratava-se de “uma oferta de investimentos já planejados, solicitando-se aos territórios que apontassem prioridades nessas linhas de intervenção já desenhadas” (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 56).

Ávila *et al* (2013), ao estudar o Território das Águas Emendadas (TAE), que abrange as unidades federativas de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, concorda com uma das abordagens da Sociologia Política de que os espaços de oportunidades não são permeáveis a todos (oportunidade seletiva). Nesse sentido, no que se refere à participação nas instâncias de implementação da política territorial, ela acaba por oportunizar aos chamados notáveis setoriais e aos comunitários se colocarem como representantes/participantes prolongando a militância comunitária pela “causa” da agricultura familiar com apoio em suas trajetórias militantes e profissionais e em seus repertórios de ação coletiva. No caso do TAE, alguns grupos se beneficiaram mais com a política. Isso porque o chamado militantismo profissional negocia projetos no sistema técnico, mas também desenha limites de forma a consolidar os agricultores médios e eliminar os pequenos, mesmo diante da ocorrência de defesas pontuais das causas dos pequenos agricultores no sistema participativo. Essa discussão é importante para compreender como se dá a dinâmica da participação no processo de implementação.

Em relação aos limites da política de desenvolvimento territorial, ao tomar como referência o Pronat, Sabourin (2014) apontou os seguintes: dificuldade de adequar as demandas intermunicipais da sociedade civil e traduzi-las para os PTDRS e consequentes projetos, cuja base era padronizada pelos consultores da SDT; ausência de um marco jurídico dos colegiados territoriais, sem existência legal e sem capacidade de administração; e, financiamento de infraestruturas e equipamentos coletivos que não responderam a muitos dos problemas estruturais prioritários identificados nos PTDRS. É o caso das demandas por regularização fundiária por exemplo.

Já no que se refere aos limites do PTC, Lotta e Favareto (2016) destacam que as mudanças nas regras de participação em relação aos TR e a relação das políticas ministeriais com os PTDRS elaborados segundo as demandas dos Territórios se tornaram em pontos de tensão da política. Essas tensões apontam para uma discrepância entre incorporação da abordagem territorial do desenvolvimento e integração vertical e horizontal. Nesse sentido,

O poder de decisão sobre os investimentos permaneceu setorial e centralizado, à medida que a gestão no âmbito do Governo Federal se dava com base exclusivamente no monitoramento dos valores investidos e do cumprimento de metas, estas estabelecidas anteriormente pelos próprios ministérios e demais estruturas federais envolvidas. A subsidiariedade na execução do Programa comprimiu os Comitês Estaduais à medida que a maior parte dos recursos poderiam ser investidos diretamente nos municípios dos territórios selecionados. E os territórios perderam protagonismo na identificação de estratégias de desenvolvimento territorial, limitando-se a ordenar prioridades no cardápio de políticas ofertado pelos ministérios que compunham o programa. Esse esvaziamento do caráter de planejamento estratégico do desenvolvimento antes conferido aos territórios também pode ser percebido pela ausência de ministérios importantes para o desenvolvimento dessas regiões interioranas, como o da Indústria e do Comércio, da Ciência e Tecnologia, ou do Turismo. Ainda que implicitamente, os territórios selecionados pelo programa passaram a ser vistos como objeto de política social. E, finalmente, ainda sob o ângulo do leque de atores envolvidos, apesar da sinalização da coordenação geral do Programa de que a participação nos colegiados territoriais deveria ser diversificada, não se logrou alcançar uma composição desses fóruns que espelhasse a diversidade de forças sociais locais e seus respectivos interesses e capitais a serem mobilizados (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 56).

De maneira geral, Sabourin (2014) sintetiza como limitações ao avanço da política territorial as desarticulações e frustrações dos atores territoriais devido à sua característica de cima para baixo, a postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, o enfraquecimento e o afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais e o arrefecimento da proposta a partir de 2011 na esfera federal.

Um aspecto relevante que se observa é que das abordagens do desenvolvimento rural que apontamos nesse tópico, a única que se propõe a fazer um diálogo com os sistemas ambientais é o DTR. De acordo com a SDT/MDA,

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de **interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais** e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais. Trata-se, portanto, de

uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social (Brasil, MDA/SDT, 2005, p. 8, grifo nosso).

Contudo, nota-se que a interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais cumpre um claro pressuposto de desenvolvimento ao observarmos que as finalidades a serem alcançadas não priorizam as dimensões da biodiversidade.

CAPÍTULO II

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO

2.1 Definição de políticas públicas e afirmação do campo da *policy analysis*

Tradicionalmente, os estudos envolvendo o Estado estiveram bastante relacionados a sua forma política abstrata, particularmente com reflexões sobre lugar e legitimidade. Isto fica evidenciado, por exemplo, na perspectiva marxista clássica, quando o Estado é entendido como “instrumento a serviço da classe dirigente”, e na visão weberiana, enquanto monopolizador da “violência legítima”. Estas perspectivas conformem teorias de longo alcance, no sentido de que abarcam uma longa duração histórica e pretendem sintetizar todo um processo de desenvolvimento social, permitindo generalizações mais abstratas.

Assim, na Ciência Política, a ênfase não estava nas atividades dos governos e das instituições que compõem o sistema político-administrativo, mas nas questões relacionadas ao poder. Buscava-se entender “como este é conquistado, mantido, distribuído e partilhado, os mecanismos de reprodução e de aquisição de recursos de poder, bem como os processos de participação, de competição e de alianças” (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p. 1).

Fazendo uma contextualização histórica, é possível afirmar que o surgimento da ideia de políticas públicas ocorre concomitantemente ao nascimento do Estado-nação no século XIX com ênfase nas políticas de segurança pública, militar e fiscais. Já no século XX surge o chamado Estado do Bem-Estar Social, cuja essência está no caráter redistributivo das políticas públicas e nas chamadas políticas *keynesianas*, a partir da intervenção do Estado para estimular a economia. A partir da década de 1970, ocorrem críticas sobre a eficácia das políticas de caráter intervencionista do Estado e este se coloca progressivamente numa postura mais reguladora e com intervenção indireta, por meio da delegação de tarefas e do estímulo à construção coletiva das políticas, considerando a participação de uma diversidade de atores.

Algumas definições para as políticas públicas as percebem como: programas de ação seguidos pelas autoridades públicas ou pelos governos (HASSENTEUFEL, 2011); um sistema de ação pública, composto de atores (governamentais e não-governamentais), atividades (atos e não atos tanto materiais quanto imateriais, como são os discursos) e processos (etapas da política), sendo que “[...] uma política pública se apresenta como um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou em um espaço geográfico” (MÉNY e THOENIG, 1989, p. 130); e, tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer (DYE, 1976).

A *policy analysis* ou análise de políticas públicas, enquanto vertente de pesquisa da Ciência Política, nasceu nos Estados Unidos nos anos de 1950, seguindo uma lógica diferente na sua relação com o Estado. Nos estudos e pesquisas realizados pela tradição europeia, o foco estava mais atrelado à análise do Estado e de suas instituições do que nas realizações governamentais, ou seja, na sua ação (FREY, 2000). Para fins de distinção conceitual, é importante que sejam estabelecidas algumas definições para o conceito de política:

[...] a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).

Nesse sentido, *polity* se refere à esfera das instituições políticas, no sentido de distinção com a sociedade civil, enquanto que *politics* está relacionada à atividade política, considerando, por exemplo, as formas de mobilização e de disputa por cargos políticos e, por fim, *policy* faz referência à ação pública do Estado.

Particularmente, o campo da análise de política pública está interessado pela última esfera, embora isto não signifique que as demais sejam ignoradas, principalmente a combinação entre a primeira e a terceira dimensões. Nesse sentido, analisar a ação do Estado não consiste, simplesmente, em estudá-lo como aparelho político-administrativo. Faz-se necessário “vincular as políticas, no sentido de *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*” (MULLER e SUREL, 2002, p. 29).

Neste sentido, Muller e Surel (2002) apontam que estudar a *ação pública* consiste em buscar compreender as lógicas implementadas nas diferentes formas de intervenção do Estado sobre a sociedade, identificando os modos de relação existentes entre atores públicos e privados. Cabe também compreender como se dá a *ação pública* por meio das chamadas políticas públicas.

Partindo de enfoques diversos no que se refere à análise das políticas públicas, é possível tecer um histórico do campo a partir de alguns teóricos. Ressalta-se que o surgimento da análise de políticas públicas esteve bastante atrelado ao enfrentamento e à busca de resolução de problemas governamentais, sendo que no campo acadêmico, o foco era desenvolver métodos

e teorias, baseados em análises rigorosas por meio de métodos quantitativos, com a finalidade de projetar soluções para os dilemas públicos diagnosticados na realidade empírica. Conhecida como *policy sciences*, esta perspectiva acabou por apresentar uma visão elitista sobre o processo de produção de políticas ao ter como base uma elite técnica e a restrição da participação dos demais cidadãos. Capella (2015) ressalta que este predomínio da técnica e a crença de que problemas podem ser resolvidos por meio de análises minuciosas, o que caracteriza a “guinada analítica” da área, restringiu/ignorou os aspectos políticos, sociais e administrativos das políticas públicas.

Souza (2006), ao falar dos fundadores da análise de políticas públicas, menciona como referências Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Laswell introduziu a expressão *policy analysis* ainda na primeira metade do século XX. Tal expressão remete ao esforço de conciliação entre o conhecimento construído pela ciência com o que os governos produziam empiricamente, buscando o estabelecimento de diálogo entre estes dois entes, além dos demais grupos de interesse. Laswell também foi responsável pela introdução do método sequencial ou processual. A chamada “guinada analítica”, mencionada anteriormente, não considera esses aspectos de natureza mais política e social presentes na formulação de Laswell.

Já nos anos de 1950, o conceito de racionalidade limitada por problemas vivenciados pelos fazedores de política pública (*policy makers*) foi introduzido na área por Simon, sendo que ele defende a maximização da racionalidade por meio da criação de regras e incentivos (estruturas) que impeçam a busca de interesses próprios pelos atores, em detrimento dos interesses públicos. Estes problemas poderiam estar relacionados à informação incompleta recebida pelos *policy makers*, o tempo de tomada de decisão, além dos interesses próprios referidos anteriormente (SOUZA, 2006).

Lindblom propôs em 1958 outros elementos para a área da análise de políticas públicas, tais como a atenção às relações de poder (por exemplo, o papel das eleições e dos grupos de interesses) e a busca pela integração entre as diferentes etapas do processo decisório, quando da formulação e análise das políticas públicas. Ele também critica a ênfase dada por Laswell e por Simon ao conceito de racionalismo. É de Lindblom a visão da política pública como um processo incremental, modelo revisitado por ele em publicação de 1979, embora outros autores tenham contribuído na definição. Basicamente, esta visão considera que os recursos disponibilizados para uma dada política pública não partem do zero, mas são decisões marginais e incrementais, o que leva à constatação de que decisões de governos seriam pouco substantivas. Cabe salientar que “é do incrementalismo que vem a visão de que decisões

tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p. 29).

A definição de política pública como um sistema em que ocorrem relações entre o processo de formulação e os resultados, havendo influência direta do ambiente, por meio dos chamados *inputs* (partidos, mídia e grupos de interesse), foi a contribuição de Easton em 1965.

Em 1970, Charles Jones defendeu em seu livro *An Introduction to the Study of Public Policy* a abordagem sequencial das políticas públicas como método em que a política pública era composta por uma sequência racional e linear de etapas. Essas etapas perpassam cinco ou seis fases a depender dos defensores da abordagem. Nessa lógica, a análise de política pública compreende as fases de colocação da agenda, produção das soluções e formulação, decisão, implementação, avaliação e, de forma mais controversa, a conclusão do programa. Esta abordagem tem como principais vantagens a proposição de um quadro simples de análise da ação pública, sendo que nela é possível vislumbrar o chamado jogo dos atores nas diferentes etapas da política. Isso porque nessa abordagem os atores participam ativamente dos processos que culminam nas políticas públicas em contraposição às clássicas análises considerando apenas as competências jurídicas dos tomadores de decisão.

O problema da abordagem sequencial, também chamada de ciclo de política pública, está na generalidade do quadro de análise, além da característica linear da ação pública. Muitas vezes uma política pública ocorre mesmo sem ter existido alguma das etapas defendidas pela abordagem ou com a inversão da ordem apresentada. É o caso, por exemplo, da ocorrência de um processo de decisão sem ter existido a fase de identificação do problema. Outro fator relevante na crítica é que no momento em que uma etapa está ocorrendo, na prática não há um impedimento para que outra ocorra. Além disso, a abordagem sequencial não oferece variáveis explicativas para os fenômenos que ocorrem no processo.

Mas indo um pouco além, um dos aspectos mais questionáveis nessa abordagem diz respeito à conclusão da política. Trata-se de “um postulado racionalista, segundo o qual uma política permite, mais ou menos, a “resolução” do problema” (MULLER e SUREL, 2002, p. 27) como se este não fosse complexo e carecesse dos próprios atores para implementar as estratégias e gerir os conflitos por meio dos chamados processos de aprendizagem.

Muller e Surel (2002) falam de três elementos que permitem especificar a noção de política pública. O primeiro deles é que a política pública constitui um *quadro normativo de ação*, o que conforma a sua substância visível. Esta compreende deste os recursos que a política dispõe, os produtos, um quadro geral de ação (mais do que decisões) com fins a atingir, sendo

também caracterizada por contradições. O segundo diz respeito à combinação de elementos de *força pública* e de *competência*, em que uma decisão é expressão do poder público, embora é preciso ter claro o fato de haver interações entre o espaço público e o privado para que ocorra a especificidade da ação do Estado. Por fim, a política pública tende a constituir uma *ordem local*. Neste sentido, ela atua na regulação de conflitos e assegura a articulação e harmonização de interesses e fins, individuais e coletivos, considerando, assim, o conjunto de indivíduos, grupos e organizações que são influenciados pela ação estatal em um local e tempo.

Ainda no que diz respeito às definições de políticas públicas, Souza (2006) menciona as que acabam por ignorar a essência da política, que é o embate de interesses e ideias, e se concentram no papel dos governos, deixando de lado o aspecto conflituoso, os limites e as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre governos, outras instituições e grupos sociais.

No nosso caso, interessa a definição de Muller e Surel (2002), considerando os três elementos que expressam a noção de política pública. Assim, partimos do entendimento de que as políticas analisadas constituem um quadro normativo de ação com recursos, metas a atingir, contradições inerentes, etc., combinam elementos que expressam competência do poder público e interesses privados e constituem uma ordem local, articulando interesses e regulando conflitos.

Também, apesar de analisarmos nesse trabalho a implementação como uma etapa, não compartilhamos dos pressupostos da abordagem sequencial, uma vez que entendemos que a política pública não acontece em uma sequência de fases estagnadas. Dessa maneira, a implementação pode influenciar os processos decisórios e impactar a formulação da política, ao contrário do que preconiza a abordagem sequencial que entende que a implementação é um mero cumprimento do que foi definido na etapa da formulação, de forma administrativa e despolitizada.

2.2 Abordagens de análise de políticas públicas para a etapa da formulação

Considerando que a ação do Estado (*policy*) é o objeto de atenção do analista de política pública, é importante entender as dimensões desta ação, sendo que elas estão intrinsecamente vinculadas às concepções de Estado. Muller e Surel (2002) destacam duas concepções: a estatal (ou elitista) e a pluralista.

A concepção estatal parte do pressuposto de que a sociedade é produzida pelo Estado, sendo este considerado em sua unidade, numa perspectiva irreduzível à ação dos atores que participam das políticas públicas. Desta forma, a ação do Estado é central na produção da ação pública e a noção de interesse comum/geral tem grande sentido.

Por outro lado, para a concepção pluralista, o Estado resulta de processos sociais irreduzíveis, sendo produto da interação entre os grupos e permeável aos seus interesses e competições. A partir dessa visão, a política pública é resultado das pressões diversas exercidas pelos grupos de interesse que existem independente de sua relação com o Estado. Assim, as políticas públicas nesta perspectiva estão imersas nas complexidades das relações sociais, sendo inevitavelmente contraditórias enquanto resultado de exigências diferentes e, inclusive, antagônicas.

Nota-se que as duas concepções são completamente distintas. Na primeira a supremacia está no Estado, sendo que ele produz a sociedade e, conseqüentemente a política pública. Na segunda ocorre o contrário: é o Estado que resulta dos processos sociais e a ação pública passa a ser produzida socialmente. Nesse sentido,

Isso significa que as duas abordagens exprimem, cada uma a sua maneira, uma certa verdade do Estado e de sua ação, porque o Estado exprime, ao mesmo tempo, a unidade e a diversidade da sociedade, sua existência enquanto totalidade pensada e sua tendência inevitável à explosão. Por esta razão, o estudo da ação do Estado é, de certa maneira, condenado a abrir um caminho difícil entre estas duas vias extremas, assim como o tentaram duas novas abordagens forjadas ao longo dos anos 1980, testemunhando dois movimentos simétricos que permitem sem dúvida melhor levar em conta a complexidade da ação pública (MULLER e SUREL, 2002, pág. 38).

Dentro dessas concepções do Estado estão as abordagens de análise da ação pública quando da formulação. Relacionada à concepção elitista está a abordagem neo-institucionalista, enquanto que vinculada à concepção pluralista do Estado está a abordagem cognitiva.

O neo-institucionalismo, que tem entre seus expoentes James March e Johan Olsen e cuja gênese está ligada às características da sociologia estadunidense, se propõe a atentar para duas dimensões da ação pública: a) as *instituições* como fator de ordem, sendo que *regras* variadas (rotinas, convenções, estratégias, procedimentos, etc.) cumprem este *fator de ordem* nas atividades políticas e reduzem o “caráter caótico da competição”, embora não signifique que a *ação pública* é completamente determinada; e, b) a *política como interpretação do mundo*, a partir do entendimento de que as *regras* incluem também os *paradigmas*, as *crenças*,

as culturas, etc. que cumprem diversos papéis, entre eles o sustentar e contradizer rotinas, procedimentos, etc. Para a abordagem, são as instituições, bem como o modo como elas se produzem e evoluem, o objeto pertinente de análise. Nota-se que o conceito de instituições é mais amplo do que o de estruturas político-administrativas, incluindo as normas, por exemplo.

Na abordagem neo-institucionalista as instituições são entendidas como normas que regulam o comportamento entre indivíduos e organizações e os hábitos de conduta dos primeiros. Tratam-se de regras do jogo formais e informais que pautam as interações entre indivíduos e organizações (atores sociais). Enfatiza a importância do desenho das instituições e a maneira de estruturar as regras do jogo. A abordagem deu origem a três correntes, que, em linhas gerais e a partir de especificações precisas para proceder às análises, permitem pensar a interação do Estado, que está no cerne do debate, de uma perspectiva histórica e geográfica comparada. Mais recentemente, tem-se desenvolvido uma nova corrente nessa abordagem, chamada neo-institucionalismo discursivo. Os principais elementos dessas correntes estão expressos no Quadro 2.

Quadro 2 – Síntese das correntes de análise da abordagem neo-institucionalista

Neo-institucionalismo histórico	Neo-institucionalismo da escolha racional	Neo-institucionalismo sociológico	Neo-institucionalismo discursivo
<p>- O Estado é colocado no centro da análise, sendo este apreendido numa perspectiva de <i>longa duração</i> e a partir de <i>análises comparadas</i>. Contudo, as instituições são colocadas em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, em particular as <i>trajetórias</i> e os <i>desenvolvimentos socioeconômicos do contexto local</i>, bem como a <i>difusão das ideias</i>.</p> <p>- A ótica sincrônica da sociologia estrutural-funcionalista é ultrapassada.</p>	<p>- Integra à abordagem racional clássica uma dimensão suplementar, cujo centro está no poder das instituições para reduzir incertezas e determinar a produção e a expressão dos interesses e preferências dos atores sociais.</p> <p>- Características: a) os atores têm preferências e disposição para maximizar as chances de realizá-las, o que pressupõe cálculos determinados; e, 2) o vínculo político dos atores é entendido como um problema de ação coletiva a ser resolvido por estes por meio de suas preferências, interesses etc.</p>	<p>- Preocupa-se em analisar variáveis culturais para apreender condições de formação e funcionamento das organizações (percepção dos próprios fatores culturais como instituições), sendo que houve um distanciamento da lógica da sociologia das organizações.</p> <p>- Ênfase nas regras, rotinas e símbolos institucionais.</p>	<p>- Resultado da combinação das bases da teoria neo-institucionalista com as teorias do discurso político e de análise do discurso, não se tratando apenas de uma soma entre elas.</p> <p>- Parte do pressuposto de que o discurso existe em todas as relações políticas, culturais e socioeconômicas, bastando que haja uma interação de significados em contextos institucionais determinados.</p>

Continua

Neo-institucionalismo histórico	Neo-institucionalismo da escolha racional	Neo-institucionalismo sociológico	Neo-institucionalismo discursivo
<p>- Elementos constitutivos:</p> <p>1) conceituação abrangente da relação entre organizações e o comportamento individual;</p> <p>2) entendimento de que da ação e do desenvolvimento das instituições decorrem as assimetrias de poder; e,</p> <p>3) tendência em associar outros fatores (ideias por exemplo) à análise institucional.</p> <p>- Considera os efeitos formais das instituições e os controles informais (valores, regras, tradições).</p> <p>- Conceito importante: dependência de caminho ou <i>path dependente</i> (relevante na análise do desenvolvimento da ação pública modificada pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado) e <i>incrementalismo</i> (análise de processos concretos observados no percurso das políticas públicas postas em práticas, cujos objetivos são alcançados por meio de improvisos e adaptações).</p> <p>- Uma referência desta corrente é a obra de Theda Skocpol denominada “Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China”, livro originalmente publicado na língua inglesa em 1979.</p>	<p>- Orientações são importantes:</p> <p>1) necessidade de apreender as interações estratégicas dos atores; e, 2) considerando que as instituições reduzem incertezas, a certeza de que os valores que os atores dão a elas são condições para sua gênese e permanência.</p> <p>- Indivíduos e grupos influenciam a natureza e desempenho das instituições.</p> <p>- O que delimita a ação das organizações do Estado são os interesses de quem forma os grupos de pressão.</p> <p>- Conceito importante: racionalidade.</p>	<p>- Além das regras e procedimentos ou normas formais, incluem na análise os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais.</p>	<p>- Importa a influência exercida pelas ideias, que não são fixas, no quadro das instituições políticas.</p> <p>- Busca-se averiguar a ação política de uma maneira inovadora que é estudar “[...] el discurso e su contenido, las ideas, que no son fijas como las preferencias racionales, las determinantes históricas e las normas sociales [...] ya que ellas [as ideias] cambian hasta mismo en el proceso discursivo en que son manejadas” (SILVA, 2011, p. 5-6).</p>

Fonte: elaboração própria a partir dos autores

Em linhas gerais, o neo-institucionalismo enfatiza a importância extremamente relevante que as *instituições/regras* tem nos processos de decisão, formulação e implementação das políticas. Nesse sentido, a teoria neo-institucionalista “nos ilumina [...] no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 39). Por outro lado, a abordagem acaba por acentuar a inércia e os fenômenos de paralisia das políticas em relação às dinâmicas de mudança.

Vinculada à concepção pluralista de Estado, tem-se a abordagem cognitiva. Capella (2015) a caracteriza como integrante da “guinada argumentativa”, em contraposição à “guinada analítica”, uma vez que a ênfase recai no papel das *ideias* (narrativas, argumentos, persuasão) e sua influência na produção das políticas públicas.

Nesta perspectiva, que se fortalece a partir de meados dos anos 1980, o cerne está no peso das *ideias*, dos *valores* e das *representações* e tem como pressuposto a dimensão simbólica em política. É tido como referência na introdução das noções-chaves da abordagem cognitiva a publicação do livro *O Estado em Ação*, de Bruno Jobert e Pierre Muller em 1987.

Considerando-a como uma corrente geral de análise, é possível identificar pelo menos três modelos conceituais que se alicerçam sobre os princípios de *paradigma*, *sistemas de crença* e *referenciais*⁴⁵. O primeiro se refere aos cânones que orientam a ação pública, enquanto que o segundo se refere às *crenças* comuns de um conjunto de atores, públicos e/ou privados, “as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem respostas para os mesmos” (SUREL, 2000, p. 01), o que vai influenciar as políticas públicas.

O conceito de *referencial* de política apresenta uma importância-chave na abordagem, uma vez que está relacionado às representações da realidade, de um determinado setor, de seu lugar e de seu papel sobre a qual a definição de uma política se apoia. Trata-se de uma visão compartilhada do mundo na qual os atores das políticas desenvolvem problemas, mas também soluções.

Fouilleux (2011) destaca como conceito relevante na abordagem o de *relação global/setorial do referencial*. Essa relação tem a ver com a dinâmica e as mudanças que ocorrem nas políticas públicas por meio do impacto dos referenciais globais, enquanto um quadro geral de interpretação do mundo para além de um setor (liberal, de bem-estar social, etc.) nos referenciais setoriais. “O referencial setorial diz respeito às representações de um setor,

⁴⁵ Acerca da noção de paradigma nesse contexto ver Hall (1993), para a noção de sistemas de crença ver Sabatier e Jenking-Smith (1993) e para a noção de referencial ver Jobert e Muller (1987).

entendido como um conjunto de questões ou problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações ou temas” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 127).

Outros conceitos importantes são os de *fóruns* e *arenas* e a relação destes na formação e evolução do *referencial*. Nesta perspectiva, as políticas públicas são entendidas como um conjunto de ideias institucionalizadas, sendo que estas são produzidas e selecionadas em espaços específicos. Aqui a noção de *fórum de produção de ideias* e *fórum de institucionalização de ideias* ou (onde a política é concretamente concebida) é especialmente importante para explicar a mudança das políticas.

Em linhas gerais, o *fórum de produção de ideias*, representado/formado pelos fóruns científico, profissional, político, etc. (permeados por debates e controvérsias), objetiva definir um *referencial cognitivo* oriundo de cada um desses fóruns e um porta-voz. Este referencial pode ser um paradigma no fórum científico, um modelo profissional no fórum profissional e uma plataforma política no fórum político. Estes referenciais cognitivos tendem a ser estáveis por muito tempo, mas podem sofrer mudanças caso surjam outro referencial e outro porta-voz. São estes referenciais defendidos pelo seus porta-vozes que serão disputados no âmbito do Estado, dentro do chamado *fórum de institucionalização de ideias* (ou de *fórum de políticas públicas* ou *fórum político*), a fim de se conformar a política pública. No *fórum de institucionalização de ideias* ocorre a continuidade do debate e deve ser construído e mantido o compromisso entre atores, ideias e interesses heterogêneos. Sobre os intercâmbios entre o *fórum de produção de ideias* e o *fórum de institucionalização de ideias*,

Em resumo, no fórum político [fórum de políticas públicas], o principal interesse do ator central e estruturalmente dominante, o chamado “formulador de políticas públicas”, é melhorar a sua própria legitimidade, mantendo o intercâmbio político a fim de permanecer no poder. Manter o curso do intercâmbio político significa manter o equilíbrio entre numerosos, inter-relacionados e complexos intercâmbios políticos que definem um sistema de regulação global. Isto implica produzir regras (políticas públicas), mas também discursos (FOUILLEUX, 2011, p. 99).

Contudo, no momento em que ocorre uma conversão no *fórum de institucionalização de ideias*, é na *arena* que a política pública é levada à mudança (conjuntura de crise). Isto ocorre quando intercâmbios políticos em jogo se desestabilizam e ocorrem processos de negociação e nova seleção de ideias na busca de restabelecimento do intercâmbio político.

Nesse sentido, nos estudos sobre análise de políticas públicas, é importante compreender as negociações formais que ocorrem, mas também o que vem antes, por exemplo,

os diferentes processos de seleção progressiva de ideias e alternativas. Outro ponto importante a ressaltar é que os recursos (institucionais, políticos, financeiros, humanos) disponíveis, mas sobretudo os recursos discursivos, são fundamentais para serem oferecidos no jogo das trocas políticas no âmbito dos fóruns e arenas de política pública. Nessa abordagem, destaca-se ainda o conceito de *matrizes cognitivas*, entendidas como “sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão agir” (MULLER e SUREL, 2002, p. 59).

Por fim, cabe salientar a existência dos seguintes modelos de análise dos processos de formação da agenda e formulação de políticas públicas a partir das interações entre atores: os modelos *coalizão de defesa* (SABATIER e JENKING-SMITH, 1993) em que os técnicos influenciam nas decisões e estruturam coalizões em sistema de crenças que levam à defesa de causas; o modelo do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993) que considera os processos políticos como sendo muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e *incrementalismo*, mas às vezes produzindo também mudanças em grande escala; e, o modelo de *arenas sociais*, que vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou empreendedores de políticas públicas. Nota-se que estes três reservam às ideias um papel central na produção das políticas, bem como na busca por compreender os períodos de mudança e de estabilidade, uma vez que tais ideias promovem junto às instituições situações de equilíbrio e de ruptura nas políticas públicas.

Lascoumes e Le Galés (2007), entre outros autores, tem questionado a centralidade e o voluntarismo do governo na formulação das políticas públicas. Para eles, a participação crescente de outros atores na decisão, formulação e implementação das políticas públicas, sejam esses governamentais ou não, além das dificuldades existentes na implementação, que podem inviabilizar a execução, da existência de diversas estratégias no seio do Estado em contraposição à ideia de unicidade, da não decisão e das contradições inerentes aos processos contraponto ao fetichismo da decisão, tem levado ao entendimento de uma melhor adequação do termo *ação pública*. Dessa forma, como não se pode falar em um monopólio das autoridades públicas na formulação das políticas, já que elas atuam junto a uma multiplicidade de atores que influenciam o processo de elaboração, o que se tem é um *jogo dos atores* permeado por *interesses, negociações, acordos*, etc. O conceito de *ação pública* abarca essa complexidade, incluindo novos instrumentos, processos e organizações em múltiplos níveis.

2.3 Elementos para a análise da implementação de políticas públicas

As abordagens de análise apresentadas, via de regra, se considerarmos uma ótica sequencial das políticas públicas, são usadas para se analisar o processo de formulação. Contudo, oferecem alguns subsídios para se analisar a implementação considerando as relações existentes entre essa e a formulação. Rua (2013) afirma que a teorização sobre a implementação de políticas públicas ainda pode ser considerada pouco densa quando se compara à teoria voltada à formulação. Isso estaria relacionado ao entendimento de que a implementação é um mero cumprimento do que foi definido na etapa da formulação, de forma administrativa e despolitizada, sem espaço para *novas reflexões, conflitos, relações de poder*, além da existência dos “enormes desafios de teorizar acerca de um objeto tão multifacetado e diversificado, visto que cada área de política pública e cada política pública em si pode apresentar configurações e dinâmicas totalmente peculiares” (RUA, 2013, p. 91). Tudo isso impacta ainda hoje na baixa teorização que se tem para a implementação.

Pressman e Wildavsky inauguraram o estudo das relações entre formulação e implementação de políticas em 1973 com a obra *Implementation*. Propunha-se como lógica de análise do processo de implementação das políticas o foco nas *normas*, nos *planos*, nos *instrumentos*, etc. que as estruturam e que foram produzidos na etapa anterior, ou seja, da formulação. Nesse sentido, dentro da lógica sequencial, a implementação seria uma consequência da formulação sendo que “O processo de formulação estaria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa” (LIMA e D’ASCENZI, 2013, p. 102). A implementação nesse modelo de Pressman e Wildavsky (1973) é entendida como prática administrativa com a finalidade de obter as metas fixadas na fase de formulação.

A fim de superar lacunas entre as decisões tomadas na formulação e os resultados da implementação, eles sugerem que as *regras* e os *instrumentos* que estruturam a implementação devem ser claros e compreensíveis e mudanças ocorridas no processo são entendidas como distorção da atividade governamental. Seguidores dessa abordagem como Hogwood e Gunn (1984) vão identificar condições ideais para que a implementação seja exitosa, entre elas, prevenir influências externas à implementação e controlar administrativamente os atores que são abrangidos nessa “etapa”. Por outro lado, Sabatier e Mazmanian (1980) vão incluir a necessidade de clareza nos objetivos das normas que cria as políticas, a dotação de estrutura às instituições implementadoras (hierarquia, recursos financeiros, regras, etc.), a capacidade de

gestão das lideranças executoras da política, o apoio de grupos organizados, parlamentares e, inclusive, de membros do Poder Judiciário, além da constância na priorização daquela política.

Ao discutir essa questão de a implementação ser vista como um cumprimento dos objetivos estabelecidos durante o processo decisório e de formulação, Rua (2013) defende que,

A implementação, contudo, vai muito além da simples execução das decisões inicialmente tomadas. Mesmo já tendo havido um processo decisório durante a formulação da política pública, sua implementação não somente enseja execução, como também requer novas decisões. Isso resulta do fato de que, na formulação são selecionadas alternativas que definem apenas os dispositivos gerais e iniciais e os arranjos preliminares para que algo venha a ser executado posteriormente. Muitas outras questões exigirão decisões subsequentes ao longo da trajetória de qualquer política pública. Por isso, é importante ter em mente que as decisões não se encerram durante a formulação – se estendem por todo o período de vigência de uma política pública (RUAS, 2013, p. 91).

Entre as questões que exigirão decisões subsequentes por parte das instituições implementadoras está o esforço que elas deverão fazer para, por exemplo, obter cooperação e adesão dos diversos atores que estão relacionados à política, sendo, portanto, afetados por ela. “[...] os objetivos podem ser estabelecidos em função dos meios (e não o inverso, como supõem as Abordagens Racionalistas) e podem ser reformulados e redimensionados o tempo todo, de tal maneira que muito frequentemente os atores não sabem o que estão implementando (RUA, 2013, p. 91).

Assim, uma das principais críticas feita a esse modelo, que é chamado de *Top-down* devido ao seu sentido ser de cima para baixo (formulação para a implementação), é que nele a implementação fica esvaziada de qualquer conteúdo político, à medida que diversos fatores dessa ordem são desconsiderados. Entre os fatores de conteúdo político estão a multiplicidade de atores de diferentes tipos de instituições que possuem interesses distintos, a mudança de ideias dos atores o que leva às alterações nas interações, os pontos de descontinuidades, as necessidades de mais negociações, entre outros fatores. O entendimento de que formuladores de políticas conseguiriam controlar os processos organizacionais, políticos e tecnológicos locais, que levam à implementação, e influenciar decisivamente o processo de implementação é questionável. Neste sentido, Silva e Melo (2000) falam sobre a *implementação como um jogo* e salientam que,

[...] estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se

ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa. A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objetos de barganha (SILVA e MELO, 2000, p. 9).

Assim, constata-se que os resultados das políticas não são tão racionalmente previsíveis conforme as disposições contidas nos *planos de ação* e esses estão submetidos às *pressões dos atores* e à certa *discricionariedade das burocracias locais*.

Na outra perspectiva de análise da implementação (LIPSKY, 1980; HJERN e PORTER, 1981; HJERN e HULL, 1982) denominado modelo *Bottom-up*, descarta-se a concepção sequencial das políticas públicas ao defender que o processo decisório não vem antes da implementação, acontecendo, assim, em um mesmo momento e de baixo para cima. A ênfase está nos contextos e nas especificidades locais nos quais a política será implementada, sendo que as burocracias responsáveis pela implementação, conhecidas também como *burocracias de nível da rua*⁴⁶, e as *condições dos espaços locais*, o que inclui sua base social e as instituições implementadoras, são variáveis fundamentais de análise.

Contesta-se a lógica do modelo *Top-down* no que diz respeito à influência decisiva da formulação sobre a implementação e a ideia de que quanto mais claras e precisas as determinações contidas nos planos e os resultados almejados, maior a possibilidade de êxito na implementação das políticas. Em linhas gerais, a questão não reside em planos claros, mas no fato de os implementadores deterem conhecimentos acerca dos contextos locais e acabarem ajustando os planos elaborados na formulação a estes contextos, a fim de viabilizar o processo de implementação.

A abordagem nasceu da constatação de que, além de diversas políticas serem formuladas e não serem implementadas, as que eram executadas seguiam caminhos bastante distintos do que estava previsto na norma e, o pior, “[...] os resultados das políticas frequentemente não tinham relações com seus objetivos originais, não havendo como mostrar a existência de uma relação de causa-efeito entre a política pública e seus impactos no ambiente” (RUA, 2013, p.96).

⁴⁶ Termo cunhado por Lipsky (1980) que considera que os servidores públicos que tem algum empoderamento e estão mais perto dos cidadãos devem ser vistos como parte de uma comunidade de políticas públicas. É o caso dos policiais, assistentes sociais, professores, etc. Para uma síntese da literatura sobre os burocratas do nível de rua, apontando as discussões existentes no nível internacional e no caso brasileiro, ver Lotta (2012).

Assim, o foco do modelo *Bottom-up* está nas *interações* que ocorrem entre a *burocracia local*, embora não se trate de abuso do poder discricionário, e os “*beneficiários*” das políticas públicas, bem como nas *resistências* que podem ocorrer por parte desses, gerando processos de *negociação*. Parte do pressuposto que o êxito nos resultados depende da capacidade dos atores e dos recursos disponíveis, bem como da influência que os implementadores diretos exercem sobre os demais atores. Nesse sentido,

A Abordagem *Bottom-up* presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente, e encaminham-se para os patamares mais centrais e mais altos na estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública. Essa perspectiva reconhece o poder dos atores da sociedade e a própria sociedade civil ao defender a hipótese de que ela, de modo isolado, é capaz de cooperar, bem como encontrar soluções para seus problemas (RUA, 2013, p. 97).

O modelo *Bottom-up* também recebeu críticas, entre elas a de que a discricionariedade excessiva do implementador, apesar de ser importante para se realizar as atividades no local, acaba por modificar a política pública em relação às concepções que nortearam o processo de formulação, oriundas dos formuladores e demais grupos envolvidos.

De qualquer forma, esse modelo contraria a abordagem sequencial ao evidenciar que a linearidade pode ser invertida, ou seja, no caso dos modelos apresentados, os *atores* e suas *práticas ao nível local* (da implementação) geram *adaptações na norma* que contribuem para uma reflexão no “nível de cima” (da formulação), levando às *(re) formulações nas políticas*. O Quadro 3 apresenta uma síntese dos modelos *Top-down* e *Bottom-up* de análise da implementação.

Quadro 3 – Resumo dos modelos *Top-down* e *Bottom-up* de análise da implementação de políticas públicas

	Top-down	Bottom-up
Estratégia de pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas
Objetivo da análise	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas	Descrever e explicar a implementação
Modelo de processo político	Composto por estágios ou fases em um ciclo	Não há estágios diferenciados. Há uma fusão dos diversos momentos
Caráter do processo de implementação	Direção hierárquica	Resolução de problemas descentralizada
Modelo de democracia subjacente	Elitista	Participativa

Fonte: Pulzl e Treib (2007 *apud* RUA, 2013)

Contudo, Rua (2013) salienta que a realidade da implementação comporta situações que aparecem nos dois modelos analíticos discutidos aqui. Isso fez com que alguns estudos propusessem as chamadas “Teorias Híbridas”⁴⁷:

Elas derivam da terceira geração de estudos de implementação, após a década de 1980. Seu intuito é tentar superar as lacunas entre os dois Modelos, mediante a composição e o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. As Teorias Híbridas concebem a implementação como uma grande interrogação (resultados em aberto) e não admitem a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas (RUA, 2013, p. 100).

A fim de que não se fazer uma análise de extremos do processo de implementação, hora superestimando as normas e desconsiderando a *discricionariedade dos executores* e os *contextos locais*, hora superestimando as segundas e subestimando as *variáveis normativas* oriundas da formulação, Lima e D’Ascenzi (2013) propõem aos analistas a inserção de *elementos culturais* ao entendimento da trajetória da política e do resultado a que se chega. Esses aspectos culturais enfatizam *elementos cognitivos e ideológicos*, já que os modelos *top-down* e *bottom-up* privilegiam somente as condições materiais.

Neste sentido os autores propõem um modelo de análise de implementação que compreenda os seguintes elementos: 1) consideração do *plano* e seus antecedentes para análise, mas flexibilizando a definição de *plano* e considerando seu impacto nos *espaços locais*; 2)

⁴⁷ Entre os modelos que integram essas teorias estão o Modelo Interativo e o Modelo Interativo-Iterativo.

consideração das condições, características e especificidades dos *espaços locais* como objeto de análise; e, 3) consideração das *ideias* sobre a *ação dos atores*, atentando, por exemplo, para os *valores e as regras informais*. Assim,

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (LIMA E D'ASCENZI, 2013, p. 109).

Esta proposta se mostrou relevante para a nossa análise de implementação à medida que, além de usar variáveis dos modelos *Top-down* e *Bottom-up*, insere outras variáveis por meio da inclusão dos *elementos culturais* ligados às *ideias*, aos *valores* e às *concepções de mundo dos atores*. Isso nos pareceu bastante significativo para o contexto sob análise, ainda mais em se tratando de instrumentos oriundos de políticas distintas que é o caso do PNSV e do TAJ.

2.4 Modelo de análise e hipóteses

A pergunta geral que orienta nosso trabalho busca descobrir interações existentes entre as políticas de conservação da biodiversidade e as de desenvolvimento territorial rural tomando como referência o processo de implementação do PNSV e do TAJ. Essa questão gerou outras quatro, sendo que para resolvê-las foram articulados elementos teórico-conceituais em um modelo de análise.

A primeira questão buscava conhecer como se deu o processo de criação dos instrumentos no território. Para responde-la lançamos mão dos conceitos oriundos das Teorias Híbridas, cujos fundamentos consideram tanto os *fatores institucionais* relacionados ao *arcabouço normativo* e à *hierarquia institucional* (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973), quanto os *fatores relacionais* referentes à interação dos *atores locais* e os *fatores do ambiente*, as *influências do contexto*, enfim, as características dos *espaços locais* que conformarão o *jogo dos atores da implementação* (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010, 2012). Também se optou por

incluir no modelo analítico os *elementos históricos* do território estudado e os *elementos culturais* considerando os conceitos de *valores, ideias e concepções de mundo dos atores* (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Operacionalmente, nossa atenção esteve nas diretrizes de governo que a motivou (modelo *Top-down*), considerando as *normas, planos* e prioridades (elementos do neo-institucionalismo histórico), assim como nas *interações dos atores locais* guiados por *valores, ideias, interesses*, etc. (modelo *Bottom-up*). Assim, considerou-se também os *aspectos cognitivos* que levam esses atores a identificar tal questão como problema e, conseqüentemente, alçar ferramentas para enfrentá-la. Daí decorrem as categorias analíticas que são: a *trajetória histórica* dos territórios, que leva ao entendimento dos atores de que tais políticas são importantes de serem implementadas em tal lugar, e a *coalisão de causa* em prol da criação dos instrumentos dessas políticas (SABATIER e JENKING-SMITH, 1993). Isso caracteriza a criação dos instrumentos no território como muito influenciada pelo tempo passado, configurando a chamada *dependência de caminho* (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

A segunda questão se interessa em desvendar como os dois instrumentos vem sendo implementados no território. De forma semelhante ao modelo analítico construído para a primeira questão, nos valem dos conceitos oriundos das Teorias Híbridas, considerando tanto as bases do modelo *Top-down* quanto as do modelo *Bottom-up*, acrescidas dos *elementos culturais* relacionados às *ideias* e às *concepções de mundo dos atores* da implementação, conforme sugerido por Lima e D'Ascenzi (2013).

Duas categorias são importantes para a análise: *participação social* e *conflito socioambiental / divergências na implementação*. Isso porque as orientações proveniente do “nível de cima” (*fatores institucionais*) postulam a necessidade de haver instâncias de participação da sociedade civil, sendo que a diversidade de atores deve se organizar nesses espaços para implementar as políticas (*fator relacional*).

Assim, a categoria *participação social* será mobilizada na análise ao se considerar as instâncias de gestão social das políticas. As variáveis que permearão a análise são as de *representatividade da participação* e *permeabilidade dos diversos atores*, bem como as de *valores, ideias e interesses* defendidos que conformarão o *jogo dos atores* na implementação dos instrumentos.

As categorias *conflito socioambiental* envolvendo o PNSV e as comunidades localizadas em seu entorno (*burocracia do nível de rua* e *atores locais*), bem como a de *divergências na implementação* do TAJ, o que conforma os *fatores relacionais*, servem para

conduzir a análise de forma a entender as razões dos embates existentes, as *ideias* e os *interesses* atrelados ao *jogo dos atores*, as *discrepâncias* e os esforços de *adaptação da política* por parte dos gestores, etc. (LOTTA, 2010, 2012; LIMA e D'ASCENZI, 2013). Para analisar os conflitos socioambientais identificados no processo de implementação dos instrumentos, considerou-se os estágios em que o conflito é latente ou é manifesto/explícito. O conceito de conflito socioambiental está ancorado na Ecologia Política conforme abordado por Paul Little⁴⁸.

Assim, a análise dos resultados abordou o conflito como variável cuja implementação das políticas passa a ser dependente quando não se leva em consideração as percepções e práticas das comunidades que ocupam o território onde se criam UC.

No caso do TAJ, não se pode usar esse conceito de conflito socioambiental na concepção de Little (2004) para tratar das *discrepâncias* que envolveram sua implementação. Mas é possível apontar *divergências* e *disputas* que permearam o processo de implementação da política de DTR no território e que contribuíram para o seu encerramento. Essas serão analisadas de dois modos: 1) em relação ao que foi proposto pelo MDA e o que foi efetivamente executado; 2) em relação às influências do contexto, o que inclui os valores e os recursos disponibilizados pelos diversos atores, as negociações e as disputas.

Apesar de não ser uma categoria central, o conceito de *coesão social* está no plano subsidiário da análise, uma vez que a implementação dos instrumentos e as relações provenientes dela podem induzir no território vínculos coletivos de fortalecimento das identidades de grupos, culminando na formação de movimentos sociais de defesa de direitos. Nesse sentido,

O conceito sociológico de coesão social (mais comum e utilizado) está relacionado a uma espécie de estado pelo qual os indivíduos mantêm-se unidos, integrados em um grupo social, ou, simplesmente, o estado de integração coesa do grupo social. Para a existência desse estado é necessário que cada um dos indivíduos tenha motivação, esta pode ser de diversas naturezas, tais como àquela provocada pelas coerções sociais (de vários tipos), pelas regras de reciprocidade, pela consciência coletiva, pela solidariedade e por carências ontológicas. Notamos que há coesão social quando temos um grupo composto por indivíduos que compartilham

⁴⁸ Sobre o campo de pesquisa da Ecologia Política, Little (2004) e Little (2006) destaca o subcampo da “etnografia dos conflitos socioambientais” como uma abordagem que vem se consolidando nas ciências sociais. Um de seus elementos é a necessidade de lidar simultaneamente com as dimensões social e biofísica e não simplesmente o ambiental ou o social, o que demanda diálogo profundo entre as Ciências Naturais e as Ciências Sociais por meio de mudanças paradigmáticas na prática científica nos planos epistemológico, metodológico etc. A finalidade é “produzir uma ciência verdadeiramente ecológica que focaliza o relacionamento dinâmico e interdependente entre o mundo biofísico e o mundo social” (LITTLE, 2004, p. 1).

objetivos, ações, ideias e crenças. É esse compartilhamento que possibilita a existência do grupo. O inverso de coesão social seria a desintegração social, o que causaria a consequente extinção do grupo social (BODART, 2016).

A terceira questão analisa os contextos e de que forma ocorrem interações entre o PNSV e o TAJ, bem como os limites e as potencialidades para que se tenha uma integração efetiva das políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural na implementação. Aqui, o modelo analítico também se valeu dos conceitos provenientes das Teorias Híbridas.

Para analisar os contextos e como a interação ocorre, considerou-se os diferentes tempos e espaços que envolvem as políticas no território. Assim, optou-se por considerar três critérios: interação que se dá por *ação pública* executada em conjunto (quando o processo de implementação dos dois instrumentos ocorre por meio do desenvolvimento de ações de forma cooperativa), interação que se dá por *participação dos atores* em instâncias (quando os mesmos atores transitam nas instâncias dos dois instrumentos e/ou quando atores ligados à conservação participam de instâncias relacionados ao desenvolvimento rural e vice-versa) e interação que se dá por *valores* compartilhados (quando as mesmas ideias e valores são compartilhados por atores de ambos os instrumentos).

Para analisar os limites e potencialidades da interação considerou-se os seguintes critérios: a relação entre os *referenciais* que informam os instrumentos de política (conservação e desenvolvimento); a existência de sinergias entre *ideias* que possam transpor as limitações das abordagens setorial (o PNSV vem de um enfoque setorial, enquanto que no TAJ o enfoque era intersetorial e territorial); a *estrutura organizacional* existente (regras que definem a divisão e organização das atividades na forma de setores, por exemplo); e, o distanciamento geográfico de um instrumento em relação ao outro (o território do TAJ é maior e mais complexo do que o do PNSV).

Acerca dos processos de interação e integração de políticas, Lotta e Favareto (2016) destacam a existência de *intersectorialidade* ou articulação horizontal quando saberes e experiências são mobilizados em conjunto de forma a alcançar resultados sinérgicos em situações complexas, sendo que no Brasil, no processo de implementação de políticas ela costuma se materializar por meio da realização de alguma *ação coordenada*. Além disso,

A intersectorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como

se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas. [...]. A intersetorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 54).

A resposta à última questão, que se interessa pelos problemas da implementação das regras no PNSV, decorrentes da presença das comunidades, se dará a partir de retomada e da análise dos aspectos identificados nas questões dois e três. O objetivo é identificar as ações implementadas e a forma como foram conduzidas. Assim, considera-se a perspectiva que defende a *interação* estabelecida entre a *burocracia do nível de rua* e os *atores “beneficiários”* da política como sendo fundamentais para o processo de implementação da norma diante das necessidades de *adaptações* que se colocam nos *contextos locais de ação*. Isso pode decorrer, inclusive, em *(re) formulações* das políticas em um sentido “de baixo para cima”, em contraposição ao que preconiza a linearidade da abordagem sequencial de análise de políticas públicas.

No Quadro 4 é apresentado um resumo de forma a sintetizar os principais elementos teóricos-conceituais da análise.

Quadro 4 – Síntese dos elementos teórico-conceituais da análise

Questão de pesquisa	Elementos teóricos	Conceitos	Resultado
1	<p>Teoria Híbrida Elementos do modelo <i>Top-down</i> (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973) + Elementos do modelo <i>Bottom-up</i> (LIPSKY, 1980) + Elementos históricos, valores, ideias, concepções de mundo dos atores (elementos culturais) (LOTTA, 2010, 2012; LIMA e D'ASCENZI, 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Trajetória histórica e dependência de caminho (PIERSON e SKOCPOL, 2008) - Normas/hierarquia institucional (fatores institucionais) - Coalizão de causa (fatores relacionais) (SABATIER e JENKING-SMITH, 1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação da trajetória histórica que, junto aos fatores institucionais, influenciaram a apropriação das políticas no território. - Análise da implementação como processo de interação entre os atores locais.
2	<p>Teoria Híbrida (Idem)</p> <p>Ecologia Política (LITTLE, 2004; 2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Burocracia do nível de rua + “beneficiários” das políticas = jogo dos atores (fatores relacionais) - Participação social (fator institucional e relacional) (AVILA <i>et al</i>, 2013) - Conflito socioambiental (PNSV) e disputas na implementação do TAJ (fatores relacionais) 	<p>Análise da implementação como processo de interação entre os agentes implementadores, permeada por negociação, cooperação e conflito.</p>
3	<p>Teoria Híbrida (Idem)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Intersetorialidade na implementação: interação por ação pública executada em conjunto; interação por participação dos atores nas mesmas instâncias; interação por valores compartilhados. - Limites e potencialidades das interações para a ocorrência de integração: relações entre referenciais, sinergias nas ideias, estrutura organizacional e distanciamento geográfico (LOTTA e FAVARETO, 2016) 	<p>Identificação das interações que ocorrem entre os instrumentos e de seus limites e potencialidades para a integração efetiva das políticas.</p>
4	<p>Retomada e análise dos aspectos identificados nas questões 2 e 3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contextos locais da implementação 	<p>Identificação das adaptações ocorridas nas normas durante a implementação e processos que influenciam a reformulação da política pública.</p>

Fonte: elaboração própria

Baseados nas teorias que embasam a análise, partimos nesse trabalho das seguintes hipóteses:

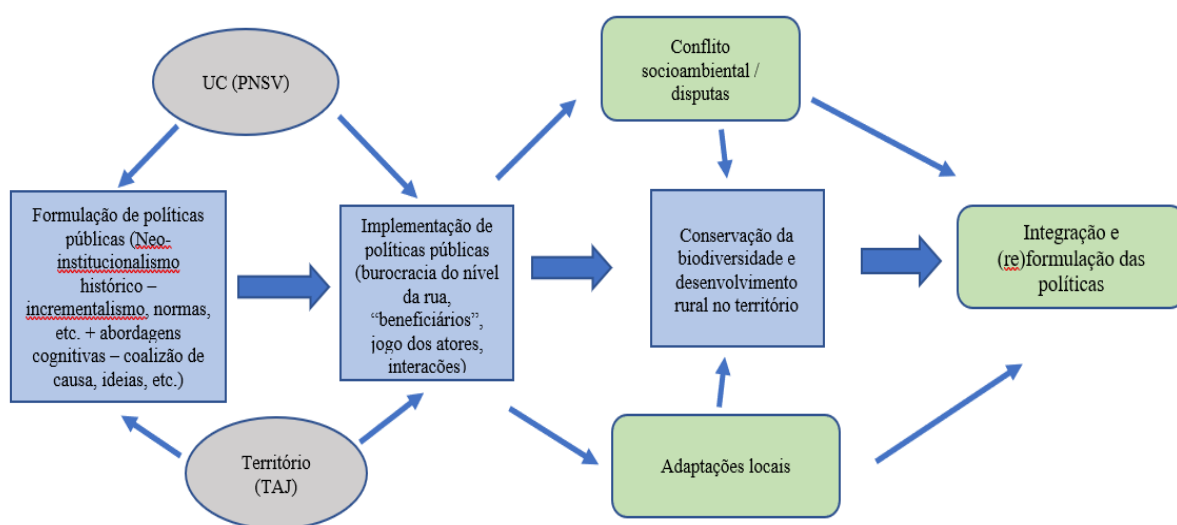
1) As políticas públicas foram concebidas de uma maneira setorizada por comunidades de discussão diferentes e de cima para baixo. Este tipo de formulação divergente pode gerar: 1) uma incompreensão por parte das populações locais sobre os objetivos dos instrumentos; e, 2) e uma incoerência entre os instrumentos no mesmo espaço quando da implementação.

2) Existem adaptações no processo de implementação do PNSV de forma a reformular as normas para integrar certas preocupações de desenvolvimento rural das comunidades locais nas políticas de conservação da biodiversidade.

3) As interações ocorridas na implementação do PNSV podem reduzir os conflitos e as tensões ao criar mais coerência e harmonia no processo, garantindo, além do cumprimento dos objetivos da UC, a integração no território de conservação da biodiversidade com desenvolvimento rural, desde que se levem em consideração os modos de vida locais, os valores, as percepções, as práticas e os esforços históricos das populações que tradicionalmente ocupam os territórios para se conservar a biodiversidade.

Assim, dos elementos teórico-conceituais e das hipóteses decorrem a representação gráfica de nosso modelo analítico, conforme a Figura 11:

Figura 11 – Modelo analítico



Fonte: elaboração própria

Todos esses elementos nos forneceram subsídios para analisar o processo de implementação das políticas no território. De maneira geral estivemos atentos à *trajetória histórica* que permeia todo o processo de implementação em seus diferentes momentos, ao *jogo dos atores* que participam das articulações e da gestão social, aos *recursos* e aos *valores* disponíveis, às *disputas*, aos entraves e às mudanças, bem como às influências significativas que advém com a presença dos instrumentos no território. A análise dos resultados se guiou pela relação dos dados com essa base teórica, sendo que as relações entre questões, objetivos, elementos teórico-conceituais e metodologia de construção e análise dos dados nos ajudaram a responder as perguntas de pesquisa e a corroborar e/ou refutar as hipóteses.

CAPÍTULO III

PERCURSO METODOLÓGICO PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESTUDO

Este estudo foi conduzido à luz da abordagem qualitativa de caráter descritivo e analítico. O desenho de pesquisa se deu por meio de um estudo longitudinal, cuja análise final decorreu da observação de variáveis ao longo de um período de tempo e permitiu estabelecer relações de causa e efeito, perceber mudanças ao longo do tempo no processo de implementação dos instrumentos de políticas, bem como os pontos de contato entre as ações. Essas variáveis foram procedência da representação dos atores em instâncias, tipologia do conflito socioambiental, contexto das interações e alcance das adaptações.

Acerca da abordagem qualitativa, Minayo (2001) considera que ela se preocupa com o universo de aspirações, significados, motivos, valores, crenças e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis quantitativas. Também não pode ser reduzida à quantificação dos resultados e, dessa forma, a abordagem qualitativa centra-se mais nos processos buscando “descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis”, e “[...] compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (RICHARDSON, 1985, p. 39). Em linhas gerais, uma pesquisa qualitativa dá voz a grupos sociais, interpreta fenômenos históricos e possibilita refinar e avançar a teoria.

No nosso caso, deu-se voz aos atores do nível local o que perpassou os ligados à burocracia do nível de rua e os demais que se articulam em torno da implementação, seja de forma a cooperar diretamente nesse processo no âmbito das instâncias de participação, seja para pressionar os gestores, contestar e resistir à implementação por meio de resistências organizadas ou até mesmo fraudes generalizadas. Esses atores podem acelerar ou emperrar o andamento da implementação, bem como modificar a sua orientação.

Flick (2007) destaca a importância de, também na pesquisa qualitativa, se definir a amostragem. Trata-se de um processo contínuo, uma vez que é preciso definir a amostragem teórica, a amostra de indivíduos a serem entrevistados, por exemplo, mas também a amostragem de materiais do conjunto de respostas obtidas, passagens relevantes do documento consultado, etc.

No que se refere ao caráter descritivo, segundo Babbie (1992), o pesquisador descreve o que observou, relatando e avaliando as características de uma população ou fenômeno em

estudo. Busca-se descrever de forma profunda, a partir de um método, seguindo procedimentos de levantamento e análise de dados.

Em relação ao recorte geográfico da pesquisa, optou-se pela análise apenas da porção do PNSV abrangida pelo TAJ, o que compreende o município de Diamantina. Isso porque, ao objetivarmos estudar as interações existentes na implementação dos instrumentos das políticas de conservação e de DTR, fizemos uma análise preliminar sobre os Territórios Rurais existentes na área de abrangência do PNSV e constatamos que o TAJ foi homologado já no ano de 2003, enquanto que a homologação do Território Sertão de Minas (TSM), que abrange os outros três municípios, só ocorreu no final de 2004. Nesse sentido, o TAJ tem a criação mais contemporânea ao PNSV, o que possibilitaria interações em um intervalo de tempo maior se comparado ao TSM.

Soma-se aos critérios para a definição do recorte geográfico o fato de termos constatado ainda na pesquisa exploratória que muitas das questões que envolvem o PNSV terem tido sua gênese e/ou se expressarem de forma mais intensa no território onde se encontra o município de Diamantina. São os casos, por exemplo, da mobilização em torno da criação da Unidade, da presença de duas comunidades quilombolas em seu entorno, da existência de conflitos mais visíveis devido às restrições associadas à UC, bem como, das articulações em prol da solução desses conflitos, embora os conflitos e as articulações vão além do município de Diamantina.

Evidentemente, a extensão do estudo para os outros três municípios abrangidos pelo PNSV e que integram o TSM traria dados importantes e possibilitaria análises específicas, o que enriqueceria a compreensão das relações entre as políticas de forma mais ampliada, mas a restrição de tempo e recursos financeiros impedem uma pesquisa nessa escala em pouco mais de um ano.

Em relação aos tipos de fontes de dados para essa pesquisa, elas se organizaram em três níveis:

1) Fontes primárias: fontes geradoras dos dados por meio de pesquisa de campo para atender especificamente às necessidades dessa pesquisa.

- Registro das observações sistemáticas das reuniões, eventos e demais atividades.
- Entrevistas em profundidade com atores relevantes relacionados aos instrumentos de política pública.

2) Fontes secundárias: delas se obteve dados já construídos por terceiros e com algum grau de sistematização, cujos objetivos quando da construção eram diferentes do problema dessa pesquisa.

- Normas: artigos da Constituição Federal relacionados pertinentes ao trabalho, leis, decretos, portarias, instruções normativas, conforme discriminação nas referências, etc.

- Pesquisa documental realizada no âmbito das atividades de campo que possibilitou o levantamento de documentos produzidos pelas seguintes instituições: ICMBio, Conselho para Implementação de Ações Territoriais (CIAT) e Núcleo Diretivo do TAJ, Subsecretaria de Desenvolvimento Rural da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil (SDR/SEAD/CC) (antiga SDT/MDA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério Público Federal (MPF), Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (Codecex), entre outras instituições. Entre os documentos estão: atas e relatórios visuais de reuniões, notas taquigráficas, listas de presença, relatórios de GT, termos de vistorias, relatórios de eventos e consultorias técnicas, recomendações, ofícios, processos, planos, boletins informativos, etc.

- Consulta às seguintes bases de dados: IBGE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), CNUC/MMA, Sistema WebGis do Instituto Prístino - Atlas Digital Geoambiental, etc.

- Jornais e revistas com notícias relacionadas aos objetos de pesquisa.

3) Fontes terciárias: delas se obteve dados oriundos de fontes primárias e secundárias que já tinham sido analisados a partir de algum referencial teórico.

- Referências cujo teor partiu de análises relacionadas ao PNSV e ao TAJ, incluindo o histórico do território (Apêndice 1).

Os procedimentos adotados no decorrer do trabalho de levantamento dos dados, acompanhados dos princípios que os orientam, estão descritos a seguir, organizados por ordem cronológica.

Inicialmente, foi feita pesquisa bibliográfica relacionada ao referencial teórico-metodológico de análise da formulação e implementação de políticas públicas, bem como de literaturas associadas às políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural, o que incluiu as discussões sobre participação social, conflitos socioambientais, território e coesão social. Isso permitiu definir conceitos e categorias que orientaram o desenho de

pesquisa e embasaram a construção de um esquema analítico inicial que foi sendo aprimorado ao longo da pesquisa.

Sobre o uso da teoria na pesquisa qualitativa, Flick (2007) defende que ela deve partir das teorias existentes e dos resultados de pesquisas empíricas, sendo que existem quatro formas de conhecimento decorrentes da teoria: 1) das teorias gerais, começando com os fundamentos epistemológicos; 2) da perspectiva teórica assumida; 3) da complementação das teorias pelo conhecimento teórico em relação à questão de pesquisa; e 4) dos pressupostos teóricos ligados aos métodos concretos que se usa no projeto. Essas formas de conhecimento cumprem papel implícito ou explícito em como se planeja e como se faz a pesquisa.

Por meio de pesquisa exploratória obtivemos dados que possibilitaram um conhecimento preliminar sobre o território e os instrumentos de políticas públicas a serem analisados (PNSV e TRAJ). Esses dados incluíram os indicadores disponíveis nas bases de instituições oficiais, bem como documentos encontrados em *sites da internet*. Paralelamente, aprofundamos os estudos históricos e demais literaturas sobre o território. Isso nos deu condições de conhecer os aspectos ambientais, sociais, econômicos, políticos e culturais relacionados, identificar lacunas de informações e planejar os próximos passos do trabalho.

Assim, nessa etapa do trabalho identificamos algumas informações relacionadas ao PNSV: processo de criação, os dilemas relacionados à implantação, a existência de conflitos envolvendo a gestão da UC, as tentativas de solução, etc. Foi nesse momento que começou a ser discernido os atores que no passado estabeleceram alguma relação com o processo de criação e implantação da UC e os que atualmente influenciavam o processo de gestão, notadamente os membros do Conselho Consultivo do PNSV (Convivas) e os de entidades que apoiam ou que fazem algum tipo de objeção à UC. Também identificamos algumas informações referentes ao TRAJ, entre elas, as relacionadas ao processo de criação e aos atores envolvidos, bem como aos eixos de ação priorizados para o desenvolvimento de projetos.

No mês de janeiro de 2017 foi feita uma visita ao Escritório do PNSV e na ocasião falou-se sobre a pesquisa que seria desenvolvida. Em seguida, por meio do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (Sisbio) do ICMBio, foi solicitada em março de 2017 autorização para atividades com finalidade científica, submetida sob o número 57983. A autorização foi expedida no mesmo mês, o que garantiu legitimidade para realizar a pesquisa no território do PNSV. Assim, foram contatados os servidores da UC para darmos prosseguimento aos diálogos. Na ocasião, a equipe do PNSV nos fez o convite para

participarmos da 2ª Reunião Ordinária do Convivas que ocorreria dentro do Parque nos dias em maio de 2017, acompanhada de Visita Técnica à UC.

Posteriormente, solicitamos à SDR/SEAD/CC as seguintes informações que não estavam disponíveis em sites e/ou base de dados: relatórios de atividades do TRAJ e do TCAJ; ações desenvolvidas no Território desde a sua criação, contemplando municípios beneficiados, bem como possíveis recursos repassados pelo MMA ao Território; e, lista de entidades e nomes que compunham as instâncias territoriais⁴⁹. O fornecimento desses dados teve grande importância no sentido de aprofundarmos o conhecimento do Território e identificarmos lacunas a serem examinadas quando da realização das entrevistas. Foram fornecidos dados que permitiram conhecer os projetos beneficiados, os recursos disponibilizados e a alocação deles no Território, a distribuição das representações dos municípios nas instâncias participativas, por meio dos diversos seguimentos, a transição para TCAJ e o arrefecimento da política.

A lista contendo entidades e nomes foi fundamental para mapearmos os atores a serem entrevistados. Ressalta-se que a SDR não nos forneceu os contatos dos representantes das instâncias do Território, sob justificativa de impossibilidade de informá-los por se tratar de dados pessoais restritos. Dessa forma, a procura pelos contatos se deu principalmente por meio de sites de buscas e redes sociais.

Tudo isso nos deu condições para discernir algumas lideranças que estiveram à frente das ações no Território, a fim de se realizar as entrevistas. Definimos como critérios de escolha em ordem crescente de relevância os seguintes:

1) Pelo menos um representante de Diamantina, independentemente do seguimento que representou e/ou representa: a justificativa para este critério está no fato de o município de Diamantina ser o único dentro do TAJ que abrange o PNSV (um dos nossos objetos de análise). Por se tratar de análise de interação entre políticas na fase de implementação, entendemos que um ator da política territorial residente em Diamantina, ligado ao setor público ou à sociedade civil, teria mais possibilidades de estar a par das ações da UC, incluindo possíveis interações.

2) Pelo menos um representante que tenha acompanhado o processo desde quando se criou o Território em 2003 e que permanece até a atualidade: este critério se justifica pela importância do fator histórico para um dos objetivos da pesquisa, sendo que um ator que acompanhou todo o processo teria maiores condições de fornecer informações que abrangem todo o curso de implementação da política.

⁴⁹ Solicitação feita por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Protocolo 54800000247201796.

3) Representações dos diversos segmentos que integram o Território: justifica-se pela diversidade de vozes existentes no Território e que defendem interesses e valores distintos dentro da instância de gestão social, o que impacta o curso da implementação.

4) Representações ligadas aos municípios que tiveram o seu território beneficiado com alguma infraestrutura da política territorial.

Em maio de 2016 iniciou a nossa primeira atividade de campo com viagem de Brasília para Diamantina, sendo que no dia 18 se deu o deslocamento para o alojamento do PNSV que fica no local denominado RPPN Fazenda Campos de São Domingos, no povoado de Macacos, distrito de São João da Chapada. O objetivo foi acompanhar a segunda Reunião Ordinária de 2017 do Convivas, bem como as Visitas Técnicas à algumas localidades do Parque. Na ocasião foram observados diversos aspectos relacionados ao PNSV, tanto os atrelados à gestão da Unidade (características da participação social, dilemas, atuação dos conselheiros no âmbito do Plano de Ação, etc.) quanto os referentes à paisagem e à riqueza da (socio) biodiversidade. Sobre a técnica em pesquisa que consiste em observação, Quivy e Campenhoudt (2008) salientam que se trata de uma observação visual, na qual o próprio pesquisador procede diretamente à recolha das informações sem se dirigir aos atores investigados. De acordo com os eles,

O investigador estará particularmente atento à reprodução ou não dos fenômenos observados, bem como à convergência entre as diferentes informações obtidas, que devem ser sistematicamente delimitadas. É a partir de procedimentos deste tipo que as lógicas sociais e culturais dos grupos estudados poderão ser reveladas o mais claramente possível e que as hipóteses poderão ser testadas e afinadas (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p.197).

Além da observação sistemática das atividades, que gerou o que chamamos de “registro de observação”, foi nesse momento que ocorreu uma aproximação com conselheiros e comunitários de alguns povoados que se encontravam no alojamento, viabilizando o início de conversas e agendamentos de entrevistas para a segunda etapa do trabalho de campo.

A partir de todas as informações disponíveis sobre o PNSV, distinguimos alguns membros do Convivas, instância de participação na implementação do instrumento, para a realização de entrevistas considerando os seguintes critérios em ordem crescente de relevância:

1) Conselheiros de cada um dos sete setores que compõe a instância, inclusive o presidente do Conselho (chefe do PNSV): justifica-se pela diversidade de vozes que defendem

interesses e valores distintos dentro do Conselho, o que impacta o curso da implementação da UC.

2) No setor Comunidades Tradicionais e Agroextrativistas, conselheiros de comunidades (povoados e distritos) que integram apenas o município de Diamantina: justifica-se pelo fato de os outros três municípios não serem objeto dessa investigação por não pertencerem ao TAJ.

3) Pelo menos um representante que tenha acompanhado o processo desde quando se criou o Conselho em 2009 e que permanece até a atualidade: este critério se justifica pela importância do fator histórico para um dos objetivos da pesquisa, sendo que quem acompanhou o processo por um máximo período de tempo teria maiores condições de fornecer informações que abrangem todo o curso de ação da instância.

No total, considerando PNSV e TAJ, elegemos 22 atores para se fazer as entrevistas em profundidade. Seguindo uma das possibilidades sugeridas por Flick (2007) quanto à amostragem qualitativa para o levantamento de dados, optou-se por defini-la no início do trabalho empírico (amostragem formal) e não durante o processo de pesquisa a partir dos dados faltantes (amostragem intencional), uma vez que ela estava relacionada a um desenho de pesquisa rígido, com base em constructos definidos e que se restringiu a investigar relações específicas em contextos conhecidos. “Levar a sério a amostragem na pesquisa qualitativa é uma maneira de administrar a diversidade de forma que a variação e a variedade no fenômeno em estudo possam ser captadas no material empírico com o maior alcance possível” (FLICK, 2007, p. 46).

O Quadro 5 apresenta a relação de entrevistados (as) organizados de acordo com o instrumento de política pública e a instância de representação a que estão vinculados. Nesse quadro aparece o total de 22 atores entrevistados (as). Na terceira coluna, o nome do (a) entrevistado (a) foi substituído por um número acompanhado da palavra entrevistado ou entrevistada. A fim de resguardar as suas identidades, a forma usada para fazer as citações das entrevistas quando da descrição dos resultados será por meio do uso da letra E (inicial da palavra entrevistado) acompanhada do número dado à entrevista.

Quadro 5 – Entrevistas realizadas por instrumento de política pública analisado, representação dos atores e relação de nomes para citação

Instrumento de política pública relacionado	Instância de representação	Nome para citação
Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)	Conselho Consultivo do PNSV (Convivas)	Entrevistado 1 (E1)
	Convivas	Entrevistada 2 (E2)
	Convivas	Entrevistado 3 (E3)
	Convivas	Entrevistada 4 (E4)
	Convivas	Entrevistado 5 (E5)
	Convivas	Entrevistada 6 (E6)
	Convivas	Entrevistada 7 (E7)
	Convivas	Entrevistado 8 (E8)
	Convivas	Entrevistada 9 (E9)
	Convivas	Entrevistado 10 (E10)
	Poder Legislativo Municipal	Entrevistado 11 (E11)
	Convivas	Entrevistada 12 (E12)
	Convivas	Entrevistado 13 (E13)
	Convivas	Entrevistado 14 (E14)
Território Alto Jequitinhonha (TAJ)	Conselho para Implementação de Ações Territoriais (CIAT) / Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) - Território Rural Alto Jequitinhonha (TRAJ) e Território da Cidadania Alto Jequitinhonha (TCAJ)	Entrevistado 15 (E15)
	Núcleo Diretivo do Codeter/TCAJ	Entrevistada 16 (E16)
	CIAT/TRAJ e Núcleo Diretivo do Codeter/TCAJ	Entrevistado 17 (E17)
	CIAT/TRAJ	Entrevistado 18 (E18)
	CIAT/TRAJ e Núcleo Diretivo do Codeter/TCAJ	Entrevistado 19 (E19)
	SDT/MDA	Entrevistado 20 (E20)
PNVS e TAJ	CIAT/TRAJ e Codeter/TCAJ	Entrevistado 21 (E21)
	Codecex + CIAT/TRAJ e Codeter/TCAJ	Entrevistado 22 (E22)
TOTAL DE ENTREVISTADOS (AS)	22	

Fonte: elaboração própria

Assim, a teoria, a pesquisa bibliográfica e os dados obtidos preliminarmente, subsidiaram a elaboração do instrumento de construção de dados primários que se tratou de um roteiro para a realização de entrevistas em profundidade. Em linhas gerais, desconsiderando aqui as variações de conteúdo do roteiro (Apêndice 2) para cada um dos objetos de pesquisa

(PNSV e TAJ), as entrevistas foram divididas em cinco blocos, sendo que as respostas às questões deveriam se iniciar a partir do segundo bloco. A estrutura se deu da seguinte forma:

Introdução: solicitação de autorização para gravação da entrevista, informação quanto ao nome do entrevistado estar resguardado, informação ao entrevistado que ele deveria responder o que se sentisse à vontade, informação breve acerca da pesquisa.

1) Dados da entrevista: a ser preenchido pela entrevistadora;

2) Identificação dos entrevistados;

3) Histórico de vida, o que inclui formação, experiência e participação dos entrevistados em atividades colegiadas, sindicais e em movimentos sociais, bem como trabalhos relacionados às políticas de conservação e desenvolvimento rural;

3) O processo de implementação das políticas (criação no local, implantação e gestão), considerando aspectos históricos do território e da política no local, participação das comunidades, conflitos, alianças, adaptações e impactos;

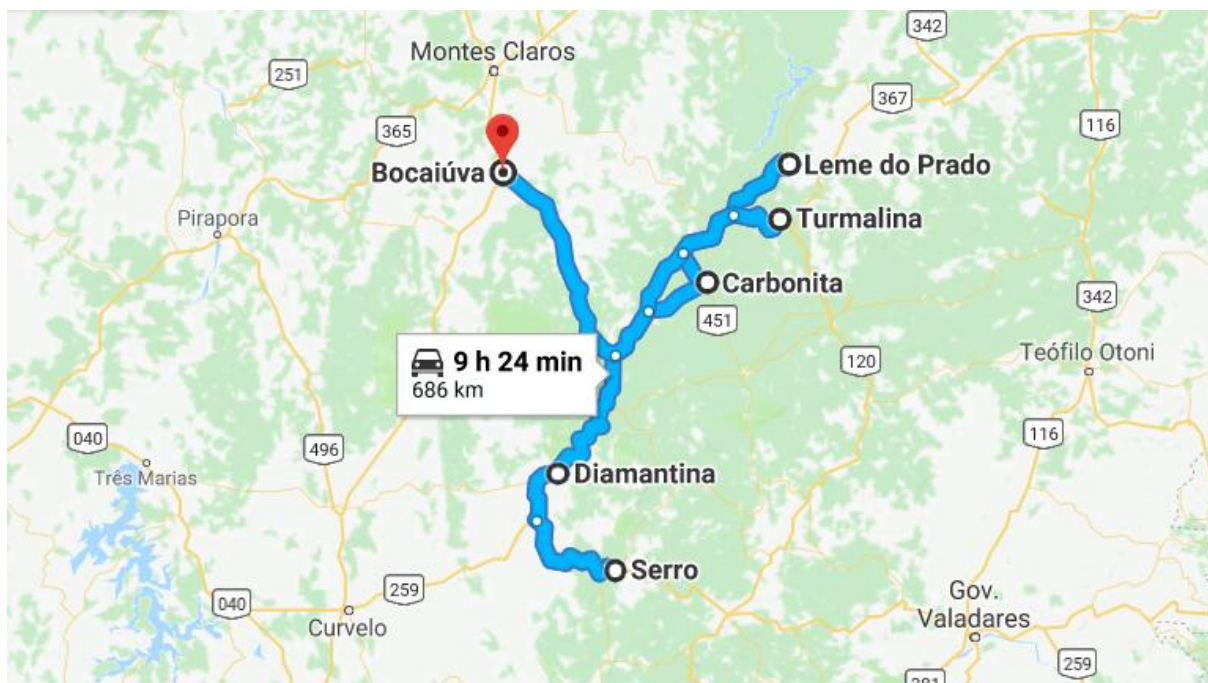
4) O conhecimento do entrevistado acerca da existência de interações no processo de implementação das políticas de conservação da biodiversidade e desenvolvimento rural; e,

5) Indicação de instituição, comunidade e pessoa com quem seria relevante fazer uma entrevista, bem como sugestão de documentos e estudos a consultar.

A opção pela entrevista com questões abertas orientou-se por Flick (2007) que defende que é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada. A elaboração das perguntas foi controlada pela teoria e direcionada para as hipóteses. Assim, os dados expressos na forma de respostas ficaram acessáveis para proceder às interpretações.

Em julho de 2016 realizou-se a segunda atividade de campo com viagem de Brasília para Diamantina. Os trabalhos relacionados à pesquisa documental e à realização de entrevistas ocorreu nesse mesmo mês. Além de Diamantina, cujas entrevistas foram realizadas na sede do município e em alguns distritos e povoados, foram feitas entrevistas com atores nos municípios de Serro, Carbonita, Leme do Prado e Turmalina. Em Carbonita, além da realização de entrevista, visitamos a feira da Cooperativa dos Agricultores Familiares e Economia Solidária de Carbonita (Coopafesc), que foi criada em 2014 e é a única feira de cooperativa existente no território, o que possibilitou conhecer alguns dos trabalhos da agricultura familiar no TAJ. Os trajetos realizados no decorrer de todo o trabalho de campo estão representados na Figura 12 e algumas fotografias aparecem no Apêndice 3.

Figura 12 – Trajetos realizados durante o trabalho de campo



Fonte: elaboração própria a partir do *Google Maps*

Além das entrevistas realizadas com membros do Convivas, foram entrevistados um dos moradores do distrito de Inhaí em Diamantina (vereador por vários mandatos, o que inclui a época das articulações em torno da criação do Parque, bem como a atual legislatura) e dois servidores do ICMBio responsáveis na ocasião pela gestão socioambiental da UC. Por outro lado, devido à indisponibilidade de tempo, não foi entrevistado representante do setor Órgãos Públicos – áreas afins, que compõe a estrutura do Convivas. É importante salientar que um entrevistado do setor Comunidades Tradicionais e Agroextrativistas concedeu a entrevista também na condição de liderança da Codecex.

Assim, nesse momento foram realizadas 18 entrevistas com o total de 20 atores. Isso porque na entrevista com os servidores do PNSV e na entrevista com os empregados da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epmig), os entrevistados optaram por conversar em dupla, a fim de que as informações fossem sendo complementadas e ficassem mais confiáveis.

Houve dois entrevistados que não autorizaram a gravação da entrevista, tendo sido feito o registro das informações no momento. As outras 18 entrevistas foram transcritas dos meses de agosto a dezembro por meio do uso do *software Express Scribe*. Esse *software* conta com controle completo de reprodução do áudio, uma vez que ele possui função que permite

aumentar e diminuir a velocidade do arquivo sonoro no ato da transcrição, mantendo a qualidade do áudio. Isto facilita o processo de transcrição, já que, diferentemente de programas comuns de reprodução de áudio, ele dispensa pausar por muitas vezes o arquivo, sendo necessário apenas ajustar a configuração para a velocidade compatível e fazer a transcrição. Após a transcrição, nos trechos das entrevistas selecionados para serem usados nas citações foram feitos pequenos ajustes gramaticais, sem alterar o conteúdo e a informação. Essas adequações foram necessárias para uniformizar o trabalho dentro da norma padrão do português.

A última etapa do trabalho de campo consistiu em participar da 3ª Reunião Ordinária do Convivas do ano de 2017 que ocorreu no mês de novembro em Bocaiúva, uma das cidades de abrangência do PNSV conforme já mencionado. O objetivo da participação nessa reunião foi observar as discussões dos conselheiros e equipe do Parque referentes à análise do desenvolvimento das ações que foram planejadas e incluídas em um Plano de Ação, à identificação dos avanços e às propostas de continuidade dos trabalhos. Dessa atividade também foi feito o registro de observação. O Relatório Visual da atividade realizada durante a reunião do Convivas ocorrida em maio encontra-se no Anexo 1. Tratam-se de documentos ilustrativos elaborados pela equipe do PNSV e que compõe as atas.

Já no mês de dezembro, após identificarmos algumas lacunas na análise, cujas informações não constavam nos dados que já dispúnhamos, fizemos as seguintes solicitações por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

- ICMBio⁵⁰: informações referentes ao orçamento do PNSV, contemplando a previsão orçamentária, os recursos efetivamente repassados e a execução detalhada de acordo com as despesas corrente e de capital.
- ICMBio⁵¹: informações referentes aos autos de infração ambiental que foram lavrados desde a criação do PNSV até o momento atual, contemplando os crimes praticados, autuados envolvidos na prática e respectiva residência (comunidade, distrito e município); medidas e procedimentos adotados pelo ICMBio (multa aplicada incluindo valor, exigência de reparação do dano, etc.); medidas e procedimentos adotados pelos autuados (pagamento da multa, parcelamento do valor devido, interposição de defesa/recurso administrativo, etc.); deliberação do ICMBio, em caso de interposição de defesa/recurso administrativo por parte do

⁵⁰ Solicitação feita por meio do e-SIC. Protocolo 02680002216201780.

⁵¹ Solicitação feita por meio do e-SIC. Protocolo 02680002210201711.

atuado, no sentido de manter, alterar, cancelar a multa ou conceder benefícios); informações sobre cumprimento das obrigações ou se houve execução judicial; informações sobre análises já realizadas e que culminaram na anulação de auto (s) de infração e multas decorrentes destes devido à constatação de vício de legalidade.

- MMA⁵²: informações referentes às ações apoiadas, bem como aos recursos investidos desde o ano de 2008 no TCAJ, informações sobre as ações desenvolvidas na região desde a criação do Território da Cidadania (2008) e que porventura estiveram relacionadas diretamente com o ICMBio e/ou com o Ibama, solicitação de relatórios consolidados de atividades da pasta no Território. Essa solicitação foi feita também à Secretaria SEAD da Casa Civil da Presidência da República, uma vez que este órgão é o responsável pelas ações antes concentradas na SDT, além de que era a Casa Civil que coordenava os ministérios em torno do PTC⁵³.

Ressalta-se que todas essas solicitações foram atendidas. O ICMBio nos forneceu as informações do PNSV considerando os anos a partir de 2008 para orçamento e 2009 para autos de infração, uma vez que nos anos anteriores as informações são de competência do Ibama que era o responsável pelas UC federais.

Por fim, considerando a orientação dada pelo ICMBio, solicitamos ao Ibama em janeiro de 2018 as mesmas informações que foram requeridas ao primeiro, porém referentes ao tempo em que o Ibama fazia a gestão do PNSV: orçamento (2003 a 2008) e autos de infração lavrados (2003 a 2008)⁵⁴.

⁵² Solicitação feita por meio do e-SIC. Protocolo 02680002208201733.

⁵³ Solicitação feita por meio do e-SIC. Protocolo 00077001559201710.

⁵⁴ Solicitação feita por meio do e-SIC em janeiro de 2018. O primeiro pedido foi registrado sob o número de protocolo 02680000025201864 e o segundo pelo protocolo 02680000019201815.

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO ALTO JEQUITINHONHA (TAJ) E DO PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS (PNSV): ANTECEDENTES E O PAPEL DOS ATORES

4.1. Trajetória histórica de uso e ocupação do Alto Jequitinhonha e as políticas públicas de desenvolvimento rural e de conservação da biodiversidade no território

Nesse tópico serão apresentados os resultados referentes ao histórico de ocupação e uso do território, considerando de modo geral o Alto Jequitinhonha e, mais especificamente, a região de Diamantina onde hoje se encontra o PNSV, bem como os povoados e distritos localizados em seu entorno. Essa trajetória, que permite conhecer parte dos aspectos sociais, econômicos e políticos que ocorreram no território, será importante para compreender as políticas públicas objetos desse estudo e que foram implementadas mais tarde no território.

Nesse sentido, um aspecto importante no que diz respeito às políticas do Estado é que a partir da década de 1970 o Alto Jequitinhonha foi alvo de programas de desenvolvimento rural inscritos no paradigma da chamada revolução verde, com diversas iniciativas governamentais, incluindo incentivos fiscais para o setor empresarial (RIBEIRO, 2007). A justificativa para as ações estava na necessidade de se promover o crescimento econômico, tônica dos governos militares. As atividades que mais receberam estímulos foram as agropecuárias, principalmente a cultura do café e a silvicultura do eucalipto. Nesse contexto foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (Codevale), abertas linhas de crédito rural e criados programas de apoio ao reflorestamento. Contudo, Matos (2000) destaca que tais iniciativas mais beneficiaram as grandes empresas rurais em detrimento das pequenas propriedades, deixadas em último plano com programas bem mais modestos. Sobre esses incentivos estatais,

O fracasso da Codevale foi exemplar. Perdida entre a inanição de recursos públicos e o apetite de políticos, a população da região resumiu sua trajetória numa frase: “*Nem aCode* [ninguém], *nem Vale* [muita coisa]”. Já o crédito rural, naquele tempo, exigia beneficiários de renda elevada e mudanças na técnica produtiva para implantar a transformação agrícola que veio a ser conhecida como *revolução verde*. Isso criou uma barreira para a inclusão da maioria das famílias rurais da região, e assim modernização e crédito rural passaram ao largo dos sítios do alto Jequitinhonha. Até a agricultura patronal ficou de fora desses programas, pois enquanto houve subsídio as fazendas da região - fazendas fracas de recursos, como se diz lá - se desalentavam com a

saída de moradores agregados para a capital de São Paulo e continuaram produzindo sem incorporar mudança técnica, num regime de trabalho denominado por *macaco*: os lavradores plantavam no *tempo-das-águas* em terras cedidas *na meia* e trabalhavam no *tempo-da-seca* em troca de alimentos, recebendo uma rapadura, ou meio quilo de toucinho ou uma *medida* de feijão-andu como paga por uma jornada de 12 horas (RIBEIRO, 2007, p. 1083)

Assim, quem se beneficiou com o incentivo à silvicultura do eucalipto foram as grandes companhias reflorestadoras vindas de fora da região. Nesse contexto, o Cerrado do Vale do Jequitinhonha foi significado como um grande vazio, o que levou à redução de uma série de espécies características do bioma. “A população rural viu seus pés de cagaita, mangaba, pequi e outras espécies características serem substituídos pela monocultura de eucalipto destinados à produção de carvão vegetal, celulose e papel” (MDA/SDT/CIAT, 2006, p. 91).

Houve uma ocupação das chapadas (áreas de relevo altiplano) que eram utilizadas tradicionalmente e de maneira comum pelas famílias das comunidades rurais para extração de frutos de plantas nativas, lenha, plantas medicinais e criação de gado em regime de “solta”. Isso teria ocorrido de maneira mais intensa nos municípios de Carbonita, Turmalina, Minas Novas, Itamarandiba e Capelinha. Já mais recentemente, Veredinha, que era um distrito pertencente à Turmalina até 1995, aparece com o maior percentual de reflorestamento entre os municípios do TAJ.

O reflorestamento foi abrupto e uniformizou o ambiente, dificultando o acesso das populações aos recursos da natureza que utilizam tradicionalmente. Atualmente, de maneira geral, o Alto Jequitinhonha se caracteriza pela presença de pequenas unidades de produção, com o predomínio do trabalho e da gestão familiar. As áreas localizadas ao longo das grotas e das margens dos rios apresentam solos mais férteis, propícios para as práticas agrícolas, requerendo poucos insumos externos. É nas grotas que se cultivam os alimentos para o consumo das famílias rurais e para a comercialização do excedente, o que ocorre geralmente em feiras municipais e regionais. “As grotas se opõem e ao mesmo tempo, complementam as chapadas, que são áreas, planas e de baixa fertilidade, mas por sua vez, ricas em recursos naturais. Os agricultores produzem com extrema dependência dos recursos naturais” (MDA/SDT/CIAT, 2006, p. 91).

Um aspecto fundamental nesse contexto é que a privatização das chapadas, que antes eram usadas de forma coletiva, foi facilitada pela ausência de documentos que comprovassem a propriedade e/ou posse pelos moradores das comunidades locais. Isso fez com que as terras fossem consideradas como devolutas. “A situação das terras, aliada à crença geral da época de

que a única serventia das áreas seria para a agricultura intensiva e monocultura, fez com que o reflorestamento de eucalipto fosse incentivado na região” (MDA/SDT/CIAT, 2006, p. 91).

Nota-se que os moradores das comunidades locais acabaram tendo suas áreas de produção agropecuária limitadas pelas empresas que ocuparam o território, o que entrevistados ligados à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), à Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e a uma das associações de agricultores do território chamam de “encurralamento das populações locais com o apoio do Estado”. Nesse sentido, os entrevistados fazem as seguintes observações:

[...]. Nós tivemos aqui primeiro as companhias reflorestadoras que pegou o homem que tinha as chapadas e jogou nos grotões. Então você anda aí para lado de Turmalina, Capelina, Itamarandiba e mesmo Carbonita e você não vê casa nas chapadas. Você olha e “mas aqui não tem pequeno produtor”. Eles estão todos nas grotas. Por que? Política de governo. Terra devoluta foi dada para as grandes companhias e eles tiraram o povo de cima e jogou nas grotas. [...]. Quer dizer, algo que é para trazer o desenvolvimento funciona assim “Ó, para eu desenvolver você tem que sumir daqui!” (E15, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Com o início da década de 70, as áreas foram, sem muito critério ambiental, ocupadas com a introdução do eucalipto. Essas áreas eram de Cerrado e de chapada e as empresas foram encurralando os pequenos produtores que ficaram só com a parte dos declives, as partes mais baixas da região. Isso impossibilitou muitos agricultores que ficaram encurralados, sem uma organização propriamente dita, o que impactou negativamente o desenvolvimento (E18, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Tem uma contradição: o povo está ali e os órgãos do governo estão aqui. E parece que essas categorias vivem em um mundo totalmente diferente. Por exemplo, na área de terras, nós temos terras que era do governo e nós sabemos que temos um problema sério com a monocultura do eucalipto. Essas próprias terras do governo foram ocupadas com eucalipto. O eucalipto está infringindo as leis ambientais e os órgãos do governo estão apoiando. E aí eu pergunto, como é que fica? (E19, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Diamantina em algumas partes é até chamada de encurralada por eucalipto e eu acho que a região de Turmalina também é a mesma coisa. Você pode olhar que aqui no alto está o eucalipto. Para você chegar na propriedade você tem que descer o morro e ela está lá na grotá. Nesse encurralado, acaba que sobra um pouquinho de Cerrado entre eucalipto e o morador (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre a presença de empresas reflorestadoras e do plantio de eucalipto percebe-se a mesma tendência em toda a porção norte de Minas Gerais, para além do Alto Jequitinhonha que se encontra localizado no nordeste do estado. Nogueira (2009), ao estudar as especificidades históricas e culturais dos Geraizeiros no Norte do estado, apontou que boa parte da extensão do Cerrado nessa região foi convertida em plantações de eucalipto a partir da década de 1970, com incentivos fiscais e financeiros, além de assistência técnica de diversos órgãos estatais. Embora não se restringisse às plantações de eucalipto, essas ocuparam lugar de destaque. “O plantio empresarial de eucalipto implicou em expropriação, grilagem de terras comunais e grande impacto ambiental, com a redução da oferta de água, frutos nativos, ervas medicinais e madeira [...]” (NOGUEIRA, 2009, p. 15). Nota-se que os impactos dessas iniciativas são bastante semelhantes ao que ocorreu no Alto Jequitinhonha.

Contudo, em ambas as regiões essas iniciativas foram parcialmente descontinuadas no final da década de 1980 e início dos anos 1990, tornando-se atualmente atividades de caráter complementar a outros negócios empresariais. Nesse sentido,

O fim dos incentivos ao setor, entre os anos de 1988 e 1989, determinou a desconcentração dos plantios homogêneos no Noroeste e Norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha. Houve uma nova expansão na direção da região Metalúrgica do estado. Isso porque, como se pode notar, a dinâmica territorial dos plantios homogêneos em Minas Gerais, com a exceção do período de fortes incentivos governamentais sobre o setor, tendeu a acompanhar, por razões logísticas, a indústria - sobretudo, a indústria siderúrgica, bastante proeminente no estado e a maior consumidora de carvão vegetal (NOGUEIRA, 2009, p. 140).

Atualmente, no Alto Jequitinhonha, essas áreas de plantações de eucalipto, de acordo com o MDA/SDT/CIAT (2006), concentram-se nos municípios de Itamarandiba, Carbonita, Veredinha, Minas Novas e Turmalina.

Contudo, as políticas de desenvolvimento rural nesse território não se restringiram às de incentivo empresarial. Ribeiro *et al* (2007) aponta que desde os anos 1970 o Jequitinhonha vem sendo beneficiado com programas de desenvolvimento rural voltados à inclusão social, por meio da destinação de diversos programas compensatórios, dados os baixos níveis relativos dos indicadores socioeconômicos o que o caracterizava como carente e atrasado. Contudo, ele faz uma ressalva no sentido de que a associação do Alto Jequitinhonha à pobreza é tributária de parâmetros de comparação baseados na alta expectativa de crescimento proporcionada pelo chamado milagre econômico do período dos governos militares, o que acabou por desconsiderar

as especificidades dessas regiões rurais. Além disso, a modernização das décadas de 1960/1970 caracterizava regiões com especificidades rurais como o resto de um passado que persistia e que deveria ser superado.

A ação de intelectuais e extensionistas rurais nos anos 1980 acabou por promover uma crítica ao estilo dos programas de desenvolvimento rural cuja ênfase estava na modernização da agricultura⁵⁵. Isso levou ao fortalecimento dos movimentos sociais do campo e agricultores, apoiados por entidades da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), e do seu poder de mediação, desenvolvendo nesses atores as habilidades de influenciar programas de desenvolvimento rural para a região que contemplassem suas especificidades. Partiu-se da premissa de que os indicadores deveriam ser entendidos e analisados à luz das peculiaridades da região, uma vez que dados generalizantes revelam apenas “[...] uma parte desse rural complexo, escondem outras e tornam necessário repensar a interpretação da pobreza e, principalmente, repensar o estilo dos programas de desenvolvimento” (RIBEIRO, 2007, p. 1087).

É a partir desse movimento que políticas contemplando outras bases foram articuladas para a região nas décadas seguintes⁵⁶. Entre elas está a implementação da política de desenvolvimento rural de enfoque territorial nos anos 2000. Assim, em 2002 é criado o TRAJ abrangendo os 20 municípios já mencionados. Ressalta-se que o Pronat não tinha como fundamento explícito a superação da pobreza, que só passa a fazer parte da essência da política territorial com a criação do PTC. De qualquer forma, os indicadores sociais não deixaram de compor os critérios para a criação dos Territórios Rurais.

⁵⁵ Sobre análises críticas ao modelo desenvolvimentista agrícola nessa região ver Graziano e Graziano Neto (1983) e Amaral (1988).

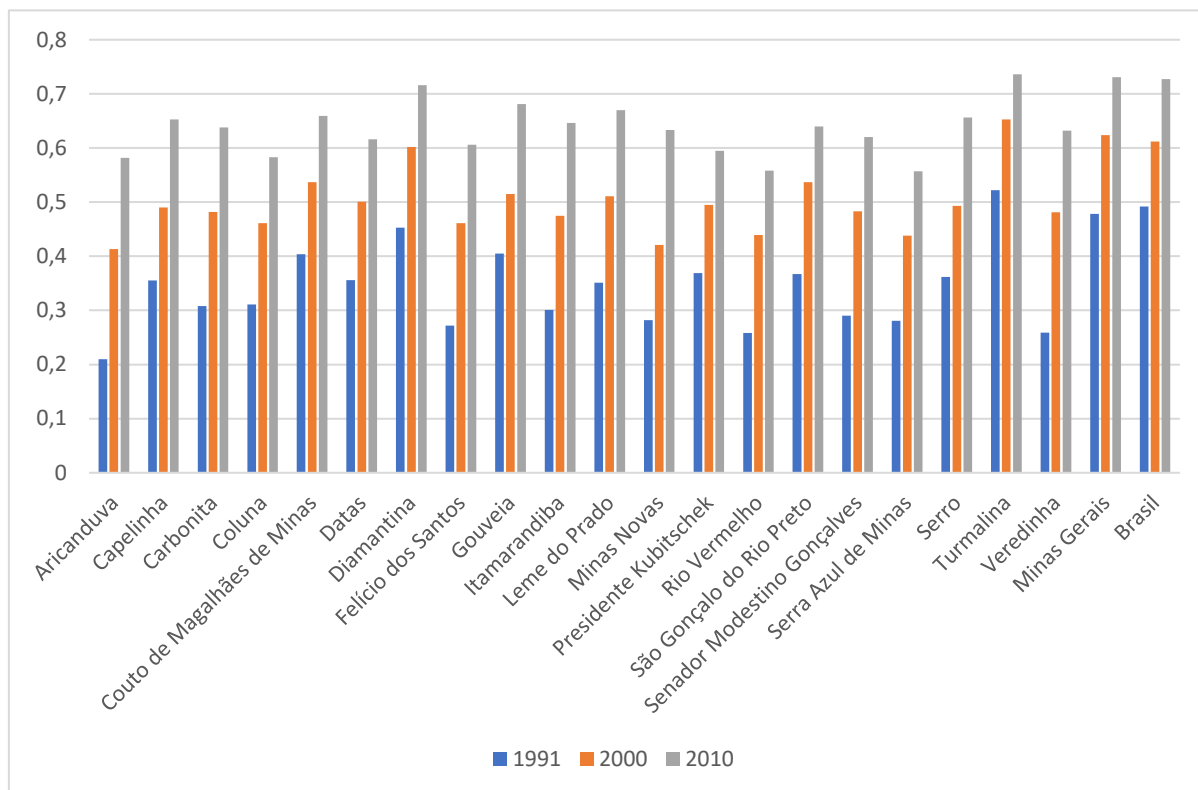
⁵⁶ Segundo Oliveira (2015), destaca-se a experiência acumulada a partir do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião (Promeso), programa do governo federal implementado desde 1999 pelo Ministério da Integração Nacional (MI), cujo objetivo era promover o desenvolvimento de determinados territórios nas diversas regiões do país, além de potencialidades locais sob o enfoque dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e da sustentabilidade social, política e ambiental. Embora esse programa não tenha avançado devido a diversos fatores limitantes, por exemplo, a extensão do território que abrange, ele possibilitou a realização de uma revisão dos parâmetros de desenvolvimento adotados no território e o despertar da mesorregião para o seu potencial, principalmente por meio da integração da diversidade dos atores locais. Além dessas, outras políticas relacionadas à promoção do desenvolvimento que influenciaram o Alto Jequitinhonha foram o Pronaf, o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), os fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, da Comunidade Ativa, do governo federal e executado em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Em 2007 todo o Jequitinhonha foi priorizado para integrar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) sob denominação de Mesorregião Diferenciada. A PNDR tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras.

Naquele momento, alguns indicadores do Alto Jequitinhonha apontavam para a necessidade de se promover o desenvolvimento na região e isso também vai embasar a criação do Território Rural. É o caso do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que considera as dimensões longevidade, educação e renda, sendo que as faixas do índice vão de 0 a 0,499 (muito baixo), 0,500 a 0,599 (baixo), 0,600 a 0,699 (médio), 0,700 a 0,799 (alto) e acima de 0,800 (muito alto). Quando se verifica os dados de cada um dos municípios que compõem o Alto Jequitinhonha, ao considerar os índices referentes à 1991, percebe-se que, com exceção de Turmalina, todos os demais municípios apresentaram índices inferiores a 0,499 o que indica desenvolvimento humano muito baixo. Contudo, naquele contexto, as médias do estado de Minas Gerais e do Brasil também integravam a faixa de desenvolvimento humano muito baixo, conforme se pode ver na Figura 13.

Já nos dados referentes ao ano de 2000, cinco municípios alcançaram a faixa do IDH-M baixo, Turmalina subiu para médio com um índice um pouco mais alto que a média nacional e estadual e os outros treze municípios, embora apresentassem melhoria no índice, mantiveram-se na faixa de desenvolvimento humano muito baixo. Diamantina subiu da faixa “muito baixo” para a faixa “médio”, sem passar pela “baixo”. Ao fazer o cálculo da média dos índices do IDH dos municípios do Alto Jequitinhonha nesse ano de 2000, ano que antecede a criação da política de desenvolvimento no território, constata-se que o índice será de 0,679 o que o caracteriza naquele momento como em condição de desenvolvimento médio.

Em 2010, os municípios de Turmalina e Diamantina alcançaram índices acima de sete o que caracteriza IDH-M alto, treze municípios alcançaram índices superiores a seis (médio) e cinco municípios saíram do índice muito baixo e alcançaram índices da faixa de baixo IDH-M. Nota-se que oito municípios saíram da faixa “muito baixo” e foram direto para a faixa “médio”, sem passar pela “baixo”. Isso aponta para uma melhoria do desenvolvimento humano no território, o que tem sido atribuído à incidência de políticas públicas implementadas na região nos últimos anos.

Figura 13 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) por municípios do Território Alto Jequitinhonha (TAJ) - 1991, 2000 e 2010



Fonte: elaboração própria a partir de dados do PNUD, Ipea e FJP

Entrevistados ligados à entidade de Estado associam a melhoria nos índices socioeconômicos às políticas públicas, principalmente a de DTR, o que pareceu desagradar alguns prefeitos que veem nos indicadores ruins uma oportunidade de pleitear recursos nas esferas estadual e federal. Sobre o IDH-M e a questão das referências ao Jequitinhonha como o “Vale da pobreza”, um dos nossos entrevistados relata o seguinte:

[...]. Depois dessas políticas públicas que nós tivemos ao longo desses anos, que desenvolveu de fato a nossa região, embora muitos projetos não tenham decolado, tiveram prefeitos questionando porque o nosso IDH melhorou. Ele queria que estivesse ruim. Então é inadmissível. E aqui quando tem alguma perspectiva que vai trazer de fato a melhoria para desenvolver, tem um grupo contrário para que aquilo não aconteça, para permanecer aquele indicador que para eles é importante. Nós temos colegas que são da sede em Belo Horizonte que quando veio aqui pela primeira vez ficaram abismados. E falam: “gente, mas eu esperava encontrar aqui tudo muito pobre, por exemplo, casas de pau a pique, o povo todo sem nada, sem produção, necessitado de tudo”. E a gente faz questão de quando eles chegam aqui nós damos uma volta no bairro, no entorno aqui todo. Porque a maioria do pessoal aqui é assalariado, mas todos com sua casa de telha colonial, tudo certinho, quintal murado. Então assim, não é essa pobreza extrema como é vendida lá fora. De fato, as regiões mais

críticas que nós temos aqui estão nessa região praticamente chegando para o Norte de Minas (E18, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. A pobreza que se fala e que se vende, que fica aos olhos, ela segue à margem da BR. A grande verdade é esta. Teve aquele programa SBT Repórter sobre prostituição no Vale do Jequitinhonha. Onde tem esses pontos é onde passa a BR 116. Por exemplo, aqui onde a gente mora, passa fome aqui quem... não vou dizer quem quer porque ninguém quer passar fome, mas tem muita dificuldade financeira aqui quem quer. Porque alimento tem (E17, entrevista realizada em julho de 2017).

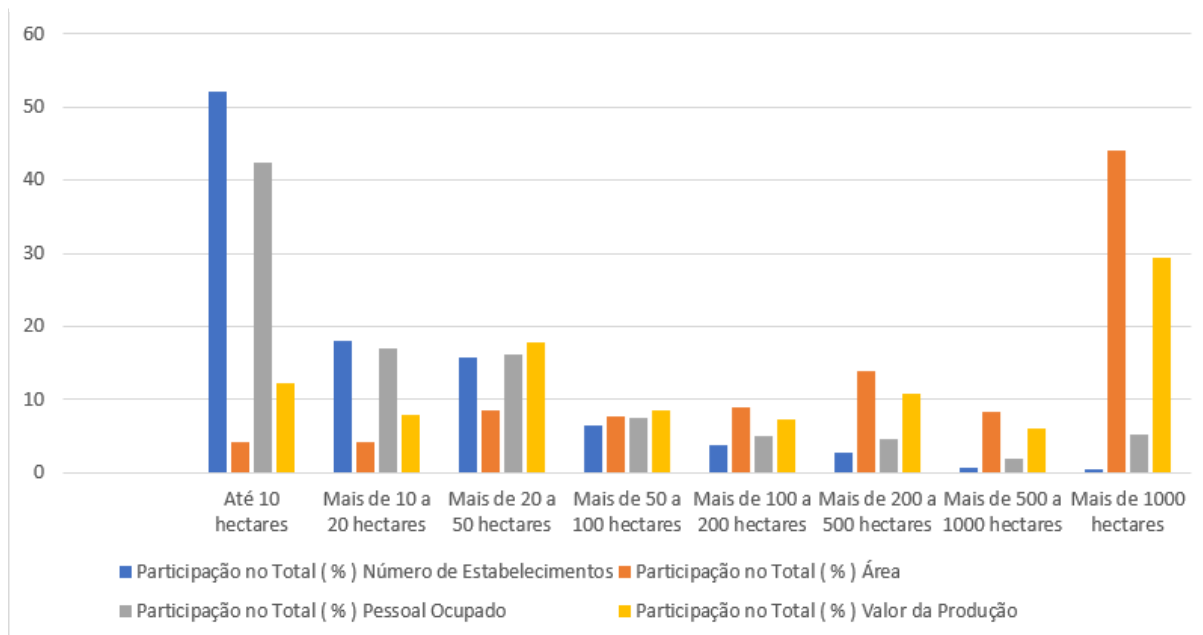
Outro fator importante para entender o Alto Jequitinhonha quando se cria o Território Rural é a presença de agricultores familiares, atendendo ao critério da política de DTR⁵⁷. Baseando-se no Censo Agropecuário de 1995/96, que norteou a definição do Território, o perfil fundiário do Alto Jequitinhonha mostrou que mais da metade dos estabelecimentos rurais possuíam áreas de até 10 hectares, o que os caracterizam como estabelecimentos familiares nessa região. Contudo, os dados apontavam para uma concentração de terras em algumas partes do território, na medida em que esse percentual de estabelecimentos (mais de 50%) não ocupava 5% da área total do território, enquanto que 44,1% da área do território era ocupada por menos de 0,5% dos estabelecimentos cuja área média acima de 1000 hectares.

Considerando o Figura 14, que inclui também os números relacionados ao pessoal ocupado e ao valor da produção, nota-se que os estabelecimentos com até 50 hectares são mais de 85%, ocupam menos de 20% da área total do território, ocupam mais de 75% da mão de obra e concentram menos de 40% do valor da produção. Por outro lado, estabelecimentos que medem entre 50 e 1000 hectares correspondem a menos de 15% do percentual total, mas ocupam mais de 80% da área do território. Além disso, ocupam menos de 25% da mão de obra, mas concentram mais de 60% do valor total da produção.

Fica evidente que a maioria da área do território é ocupada por estabelecimentos com mais de 1000 hectares, o que aponta para uma concentração fundiária significativa.

⁵⁷ A categoria agricultura familiar é uma construção recente no Brasil, cuja adoção se deu por parte da SDT/MDA para definir o público a que a política de desenvolvimento territorial rural se destinaria. Uma vez que nossa análise se debruça sobre a implementação dessa política, por meio dos instrumentos de Território Rural e Território da Cidadania, a categoria agricultor familiar será usada em detrimento de outras categorias, por exemplo, a de camponês. O motivo é manter uma coerência entre os conceitos utilizados na política e os conceitos analisados nesse trabalho. Mas vale ressaltar que no território estudado esses agricultores se reconhecem como lavradores.

Figura 14 - Perfil da estrutura fundiária do Território Alto Jequitinhonha (TAJ)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário 1995/96

Sobre a questão fundiária, ela se apresenta como um problema estrutural no território.

Assim,

Um dos maiores problemas dos agricultores familiares é a titulação das terras. Um número significativo de pequenos produtores do Território, não possuem documentação legalizada de seus imóveis o que dificulta o acesso a programas governamentais que beneficia esse público. Esse é um dos grandes desafios a serem superados pelo Programa de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT/CIAT, 2006, p. 75).

No que se refere aos dados econômicos, segundo o MDA/SDT/CIAT (2006), o setor industrial era pouco expressivo no território no início dos anos 2000, enquanto que se destaca as atividades agropecuárias com predominância da agricultura familiar. A criação de animais apresentava um percentual maior para os de grande porte, mas em linhas gerais é baixo o uso de técnicas modernas de produção. Ocorria a criação de aves, suínos e outros animais em menores proporções. Em relação às culturas, as predominantes eram o café, a cana-de-açúcar, a mandioca, o milho, o feijão e o arroz em ordem decrescente de produção por área. O município de Capelinha era o maior produtor de café do território, seguido por Turmalina, Minas Novas, Itamarandiba e Diamantina. Diamantina destacava na produção de cana-de-açúcar, ocupando o

segundo lugar em produção por área atrás apenas de Rio Vermelho. Além da produção dessas culturas caracterizadas como permanentes, cultivam-se também as frutíferas em áreas menores.

Além da atividade da silvicultura de eucalipto que, mesmo de forma menos intensa, ainda se destacava nos anos 2000, sendo o maior percentual do que se produz destinado à produção de papel e carvão, outra atividade que se destaca na região é o extrativismo, cujas práticas perpassam as artesanais e as mecanizadas. É o caso do extrativismo mineral que envolve desde o garimpo artesanal praticado historicamente nos leitos de cursos d'água, passando pela cata manual de gemas, até a mineração mecanizada. Já o extrativismo vegetal de sempre-vivas ainda ocorre em alguns municípios do TAJ. Principalmente em Diamantina e nos municípios que estão em seu entorno, as flores sempre-vivas se constituem como importante componente das atividades econômicas.

Em relação às consequências trazidas ao Alto Jequitinhonha pelas políticas desenvolvimentistas já mencionadas, alguns atores do território ligados às comunidades agroextrativistas e aos órgãos públicos entendem que a devastação do Cerrado, causada pelas empresas monocultoras nas décadas de 1970 e 1980, com a conivência e apoio do Estado, foi a grande responsável pela escolha do território para a criação de um número significativo de UC a partir dos anos 1990, cujo intuito seria proteger o que ainda resta de biodiversidade. Esses atores avaliam que uma das consequências dessa nova gestão do território é que as comunidades agroextrativistas mais uma vez arcariam com o ônus do encurralamento e da perda de seus territórios.

Características relacionadas à diversidade ecossistêmica do Alto Jequitinhonha associadas à riqueza da flora e da fauna em seus aspectos genéticos e de variabilidade de espécies endêmicas, bem como os níveis de pressão antrópica, fizeram com que o território fosse priorizado para a criação de diversas UC. O Quadro 6 apresenta todas as UC distribuídas por municípios que atualmente estão localizadas no Alto Jequitinhonha. Entre essas UC está o PNSV que apesar de integrar outros três municípios que estão fora do Alto Jequitinhonha, abrange 18,61 do território de Diamantina, município integrante dessa região.

Quadro 6 – Unidades de Conservação (UC) localizadas no Alto Jequitinhonha

Unidade de Conservação	Categoria	Grupo	Ano de criação	Municípios abrangidos	Órgão Gestor
Parque Nacional das Sempre-Vivas	Parque	Unidade de Proteção Integral (UPI)	2002	Diamantina, Bocaiúva, Buenópolis e Olhos D'Água	ICMBio
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Fazenda Cruzeiro	RPPN	UPI	1999	Diamantina	ICMBio
Parque Estadual da Serra Negra	Parque	UPI	1998	Itamarandiba	Instituto Estadual de Florestas (IEF)
Área de Proteção Ambiental (APA) Águas Vertentes	APA	Unidade de Uso Sustentável (UUS)	1998	Couto de Magalhães de Minas, Diamantina, Felício dos Santos, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, Serra Azul de Minas, Serro	IEF
Parque Estadual do Biribiri	Parque	UPI	1998	Diamantina	IEF
Estação Ecológica (ESEC) de Acauã	ESEC	UPI	1994	Leme do Prado, Turmalina	IEF
Parque Estadual do Rio Preto	Parque	UPI	1994	Couto de Magalhães de Minas, Felício dos Santos, São Gonçalo do Rio Preto	IEF
Estação Ecológica Mata dos Ausentes	ESEC	UPI	1994	Senador Modestino Gonçalves	IEF
Parque Estadual do Pico do Itambé	Parque	UPI	1998	Santo Antônio do Itambé, Serra Azul de Minas, Serro	IEF
Monumento Natural Estadual Várzea do Lageado e Serra do Raio	Monumento Natural	UPI	2011	Serro	IEF

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MMA (2018)

Nota: a ausência de UC municipais se deve ao fato de elas não aparecerem no CNUC quando da sistematização da informação.

No que se refere às características mais gerais do entorno da PNSV, dois entrevistados participantes do Convivas, ligados à instituição de ensino superior e ao setor empresarial, salientaram que o PNSV é compartimentado considerando a paisagem⁵⁸. Assim, o sul da

⁵⁸ Aqui, o conceito de paisagem advém do campo da Geografia, o que inclui também a paisagem construída, resultado da relação dinâmica da sociedade com o ambiente, ao longo de sucessivos séculos de história. Para Santos (1996) a paisagem é um conjunto heterogêneo de formas naturais e artificiais, fruto da complexidade da vida social e de suas práticas associadas com o ambiente.

Unidade está mais ligado a área do Espinhaço onde a cultura extrativista é bastante acentuada. Isso inclui a extração de diamante, ainda que uma atividade periférica na atualidade, de cristal e de sempre-vivas. Ao Norte existe uma fazenda com plantação de eucalipto e projetos de geração de energia eólica. Além disso, existem dois assentamentos: um no município de Olhos D'Água e o outro no município de Bocaiuva. À leste da Unidade encontram-se duas comunidades quilombolas que desenvolvem práticas agroextrativistas. Já ao oeste observa-se mais o uso das terras para a criação de gado rústico solto na serra, sendo que se trata de uma área da bacia do Rio São Francisco com o Rio Jequitaí. Aí observa-se outro tipo de vegetação e formação de solo, não sendo uma área pedregosa e de Campo Rupestre.

Em relação às comunidades influenciadas diretamente pelo PNSV, em termos administrativos municipais, elas se referem aos povoados e aos distritos. No que tange ao município de Diamantina, objeto desse estudo, no Quadro 7 estão listadas essas comunidades.

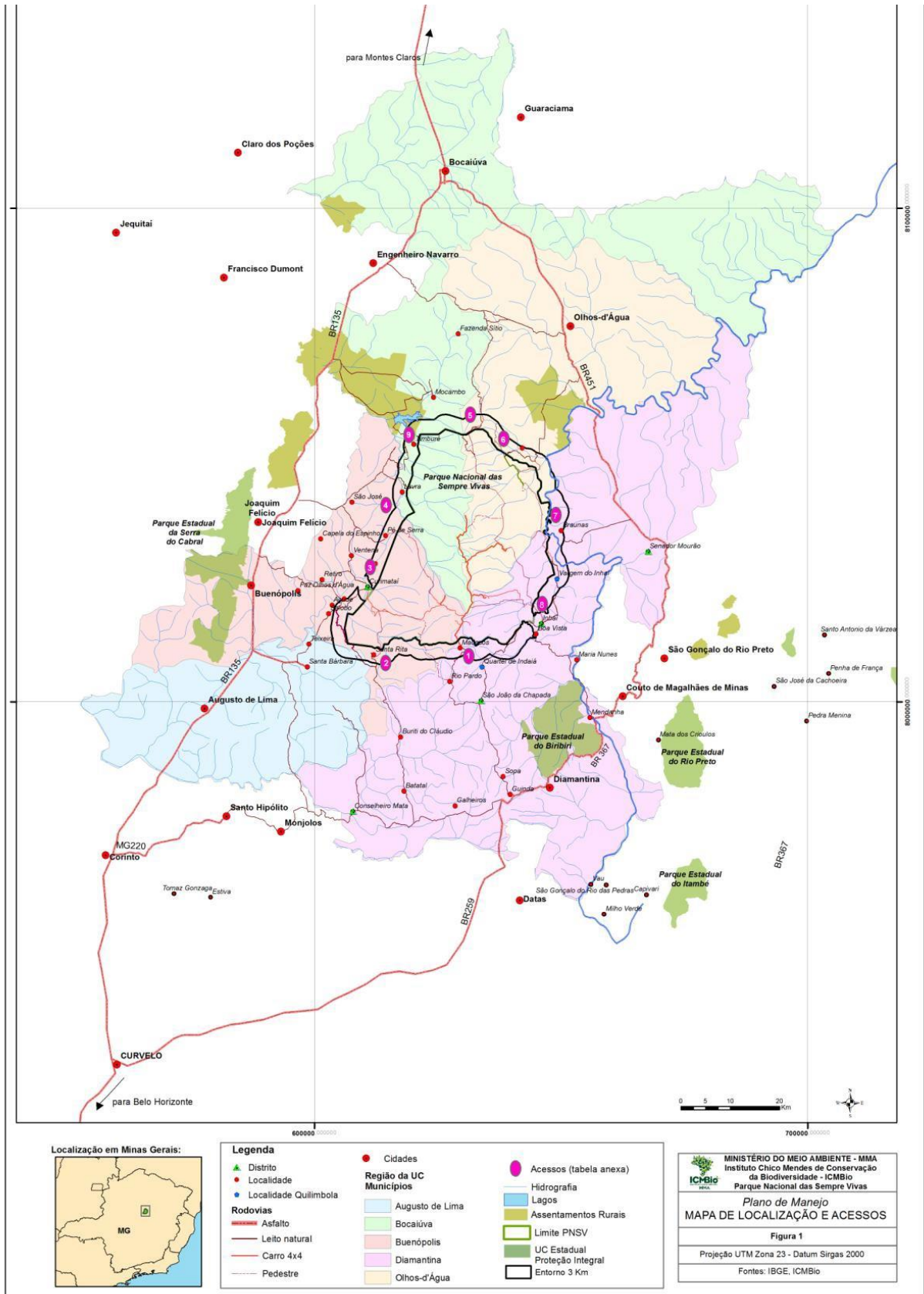
Quadro 7 – Comunidades influenciadas diretamente pelo Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e povoados e distritos a que pertencem

Comunidade	Povoado ou Distrito?	Distrito a que pertence
Boa Vista	Povoado	Inhaí
Braúnas	Povoado	Senador Mourão
Inhaí	Distrito	Inhaí
Macacos / Macaquinhos	Povoado	São João da Chapada
Quartel do Indaí	Povoado	São João da Chapada
São João da Chapada	Distrito	São João da Chapada
Vargem do Inhaí	Povoado	Inhaí

Fonte: elaboração própria

Na Figura 15 estão representados o PNSV e os municípios, distritos e povoados/comunidades relacionados a ele, bem como os acessos à UC.

Figura 15 – Localização e acessos ao Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)



Fonte: ICMBio (2016)

Sobre a caracterização dessas comunidades, são reveladas a seguir algumas informações conforme dados disponíveis em documentos consultados, bem como oriundas dos nossos levantamentos em campo⁵⁹. Nota-se que, embora o nosso recorte geográfico enfatize os povoados e os distritos que pertencem ao município de Diamantina, localizados à leste da UC, em alguns momentos iremos nos reportar às localidades que integram os demais municípios, dadas as relações existentes entre elas. As comunidades pertencentes à Diamantina são:

Boa Vista: povoado pertencente ao distrito de Inhaí e localizado às margens do Rio Caeté-Mirim que, segundo moradores do local, foi um curso d'água importante para a mineração de ouro e diamante no século XVIII. No local residem algumas dezenas de pessoas. A padroeira é Nossa Senhora do Sagrado Coração de Maria. Do local avista-se a serra de Sant'Ana⁶⁰.

Braúnas: a história da comunidade remonta aos anos de 1950, sendo que os primeiros residentes vieram de localidade onde hoje se encontra uma fazenda na comunidade de Pé de Serra (distrito de Curimataí, município de Buenópolis). O local onde foi instalada a comunidade de Braúnas era propriedade particular, sendo que foi permitida a instalação dos primeiros moradores no local. As atividades econômicas desenvolvidas são o garimpo, a produção de carvão, o cultivo de alimentos e criação de gado que começou a ocorrer em meados da década de 1980 por uma família que chega ao local. Outra prática importante para a subsistência das famílias é a pesca realizada nas lagoas marginais do Rio Jequitinhonha, sendo que essa foi bastante afetada pelas atividades mineradoras na região. Em relação ao extrativismo de flores sempre-vivas, os relatos são de que ele se deu de 1955 a 1985, tendo diminuído após esse período (ICMBIO, 2016). A atual relação com o território onde hoje se encontra o Parque é por meio da existência de algumas casas e do uso de pastagens para a criação de gado. Sobre essa comunidade, um entrevistado relatou o seguinte:

[...]. Sobre Unidade de Conservação, tinha muita discussão no CMDRS [Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável]. No início da criação do Parque das Sempre-Vivas tivemos algumas divergências e aí era trazido para o Conselho aqui em Diamantina para discussão. Inclusive vinha daquela região de Vargem do Inhaí. E parece que Macacos... Braúnas, é uma região que o povo planta muito feijão, comunidade que pertence ao distrito de Senador Mourão em Diamantina. Braúnas está bem próxima ao Parque e ele estava querendo restringir a ação deles. De Diamantina é a comunidade rural

⁵⁹ Entre esses documentos estão o Plano de Manejo da UC e o Relatório-diagnóstico sobre as comunidades tradicionais das imediações e dentro do PNSV, realizado no âmbito do Programa de Mapeamento de Povos e Comunidades Tradicionais em Minas Gerais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

⁶⁰ Observações pessoais a partir do trabalho de campo.

que mais produz feijão. Inclusive eles chegam até a mexer um pouco no mercado de tanto que produzem e parece que o Parque, o pessoal do Parque, andou no início, na época mesmo, querendo restringir algumas coisas (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Inhaí: o surgimento desse distrito está relacionado com as atividades ligadas ao garimpo de ouro e, posteriormente, garimpo de diamante, sendo que a comunidade teria se iniciado ainda no início do século XVIII. As atividades utilizavam a mão-de-obra de negros africanos escravizados. Em relação às atividades agrícolas, houve a produção de cana, milho e café e se realizavam trocas de mercadorias entre os moradores e tropeiros do sertão oriundos de Pé-de-Serra e Curimataí que ficam no município de Buenópolis. O início do garimpo utilizando dragas ocorreu na década de 1960, sendo que nesse período a Mineração Tejucana S.A. iniciou sua operação na região, perdurando até o final dos anos 1980. Já a mineração Andrade Gutierrez teria iniciado suas atividades em 1981 indo até o final dos anos 1990. O auge do garimpo de cristal teria ocorrido dos anos de 2002 a 2006. O término das atividades dessas empresas nessa área é apontado como um dos motivos de saída de pessoas do distrito. No distrito também ocorreu o plantio de eucalipto na década de 1970. Por fim, nessa comunidade também ocorre o extrativismo de flores sempre-vivas em área hoje ocupada pelo PNSV, local denominado Campos São Domingos, entre outras localidades. A criação do Parque, cujo papel do distrito teve importância significativa no processo, teria limitado a atividade extrativista tanto vegetal quanto de garimpo, bem como o plantio de milho, mandioca e feijão numa região localizada no interior da UC. Segundo o Censo do IBGE de 2010, Inhaí tinha uma população de 1649 habitantes e possuindo um total de 651 domicílios particulares. Encontram-se algumas artes rupestres em lapas localizadas em serra do local, como é o caso da Lapa do Buritis e da Serra do Veado.

Macacos: a comunidade de Macacos localiza-se ao Sul do PNSV, bem na área limítrofe, sendo que a estrada que passa pelo local dá acesso ao alojamento do Parque que fica no local denominado Campos São Domingos. O povoado teria surgido de uma fazenda datada do século XVIII cujas atividades incorporavam mão-de-obra escrava. As atividades ligadas ao garimpo e à criação de gado são tradicionais no local. No local houve atividades de mineradora até meados dos anos 2000, sendo que alguns membros da comunidade afirmam que o encerramento das atividades dessa empresa teria motivado a saída de algumas pessoas para outras localidades, embora não seja apenas esse o fator responsável pela migração. A criação de gado rústico também é realizada. Sobre o extrativismo de flores sempre-vivas, ele teria se

iniciado na década de 1930, sendo que as comunidades coletavam nos locais denominados “[...] campos de Vargem Grande, Lamarão e Quilombo. A coleta também era realizada no campo São Domingos e a venda era feita por atravessadores de Diamantina e Gouveia, que depois repassavam o produto a compradores do exterior” (ICMBIO, 2016, p. 56). Monteiro (2011) salienta que apesar dos moradores dessa comunidade possuírem uma escritura antiga herdada de ancestrais, a área do Campo São Domingos sempre foi de uso comum para as atividades de extrativismo de flor e criação de animais. Sobre as terras, conforme é evidenciado nas entrevistas,

[...]. Tinha uma parte das terras que era pertencente à Comunidade de Macacos, outras já envolvem outras pessoas. As terras são de origem mesmo. Tem gente que fala que eram devolutas, mas terra devoluta não tem registro nenhum. E as daí encontra registro sim, até em Cartório (E8, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Lá nos campos tem muito esta questão de uso comum. Hoje onde está o Parque mesmo, onde está a sede do ICMBio lá [o alojamento] é uma área que era de uso comum de Macacos. Tinha as posses e as áreas de uso comum. E lá não tinha cerca. Pessoas tinham as propriedades lá dentro. Por exemplo, meu pai, meu tio, tinha o outro lá do lado que tinha, mas não tinha cerca. Quem começou com essa ideia de cercar foi o padre que veio para comunidade de Macacos. Ele veio fugindo da Segunda Guerra Mundial. Não veio para atender como padre. Aí depois ele resolveu a morar lá já aposentado. Aí ele começou com esta questão de cercar. Ele ganhou o pedaço de terra lá dentro e cercou um pedaço muito maior. E esse pedaço é onde estão os maiores campos de flor da comunidade de Macacos (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

Monteiro (2011), a partir de relatos de moradores, descreve que o padre alemão teria chegado à comunidade de Macacos e adquirido 48 hectares de posse, mas cercou mais de 5.000 hectares e obteve posse dessa área ampliada. Esse padre, após cercar a área com “arame e pau”, começou a cobrar taxas de cerca de 10% do que ali fosse coletado, privando-os de exercer as atividades de coleta em campos abertos, além de arrendar pastos para os moradores. Não se sabe ao certo como isso aconteceu, mas segundo a moradores da comunidade, por ele ser padre e alemão, ficaram com receio de questioná-lo. Concomitante a esse receio, Monteiro (2011) afirma que o padre tinha influência política capaz de conseguir, por exemplo, ações de abertura de estradas entre o distrito de São João da Chapada e a comunidade Macacos, e entre essa e o Campo do Arrenegado, local onde hoje se encontra a região central do PNSV.

Sobre a relação da comunidade com esse padre no tocante ao uso das terras,

[...]. Sobre a coleta de flor na meia e na terça, era estratégia do padre. Nós mexíamos com o padre no arrendamento. O padre arrendava o campo, o Toco passava o dinheiro para a gente, você adiantava para o padre. E agora você ia e levava a despesa, a despesa era de cada um, e ia para lá para apanhar flores. O preço tinha que ser mais razoável porque você tinha que pagar as pessoas. Por exemplo, se o preço do quilo fosse 50 reais, você ia pagar a elas 25 reais. Tinha que ser no meio a meio porque senão você ia trabalhar para pagar os outros e você mesmo não ia ter nada. A estratégia era essa. Era o tempo padre Romano (E8, entrevista realizada em julho de 2017).

Na década de 1980, as terras cujo título era do padre foram doadas às Obra Kolping⁶¹. Monteiro (2011), ao falar sobre a doação se baseia em relatos de moradores que afirmam que o motivo seria o alto valor de impostos que se teria que pagar pelas terras. Contudo, a doação era condicionada ao desenvolvimento de alguma atividade que beneficiasse a comunidade de Macacos.

[...]. É uma ONG alemã, mas tem eles aqui no Brasil. Fala no Termo de Doação que deveria se fazer um beneficiamento para Comunidade de Macacos, transformando o local em uma fazenda. E se não fosse feito dentro de cinco anos, a doação tornava-se inválida. Aí eles não fizeram nada e assim, neste processo já teve aquela questão de arrendar os campos. Aí cada ano era uma pessoa que ficava responsável para cuidar e apanhar a flor. No arrendamento quem cobrava era a Kolping. Aí depois que teve a criação do Parque ela deu concessão de uso para o ICMBio. E aí foi chegando pessoas e cercando. Por exemplo, tem uma família aqui de Diamantina, os Nascimento, que era lá da comunidade de Pé de Serra, e eles foram cercando. Então era uma área livre de acesso da comunidade, bem tradicional, mas que pessoas foram vindo de fora, cercando e cobrando pelo uso por meio do arrendamento. Eu acho que estes cercamentos começaram na década de 50, 60. E lá as pessoas não tem um título de terra não, o que é muito comum aqui. É difícil levantar isto, até mesmo em Cartório (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

A área que a pessoa entrevistada se refere como tendo sido cercada pela família da comunidade de Pé de Serra diz respeito à região central do PNSV, denominada Fazenda Arrenegado. Segundo o entrevistado, essa área também passa a ser arrendada pelos proprietários para se fazer o extrativismo de flores. Na ocasião, que corresponde à década de

⁶¹ A Obra Kolping do Brasil é um movimento social católico, de caráter familiar que, por meio da formação e ação, visa a promoção integral da pessoa humana, principalmente do trabalhador e de sua família. A organização busca a promoção integral da pessoa humana, ou seja, quer ser uma “escola de vida” que inclui os aspectos religioso, profissional, recreativo, familiar, social e a transformação das realidades sociais em que vive o homem através da formação e ação social. Tal ação social pode dar-se no campo laboral, assistencial, recreativo, cultural, organizativo, ambiental e não tem caráter paternalista. Pretende, ao contrário, trabalhar com o princípio de ajuda para a autoajuda. Informação disponível em: <<http://www.kolping.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

1980, “[...] as flores passaram a ter um preço bom e eram mandadas para fora. Aí a gente começou a dividir qual canto cada um ia apanhar” (E8, entrevista realizada em julho de 2017). Contudo, conforme destaca Monteiro (2011), nesse momento ocorrem conflitos entre os apanhadores de flor de fora, que eram contratados pelos arrendadores para fazer a apanha da flor, e os apanhadores locais, que desenvolvem a estratégia de apanhar a flor em horários diferenciados. De acordo com ICMBio (2016), essa prática, que acabava arrancando a base da planta e coletando todas as flores, juntamente com a coleta em campos já coletados, em que é retirada plantas que garantiriam o aporte de novas sementes, tornou-se a atividade impactante. Cabe salientar que as demais atividades como a criação do gado e a caça continuaram a ser realizadas livremente na região. Bem próximo da comunidade de Macacos encontra-se Macaquinhos, cujo histórico de ocupação e uso do território é bastante semelhante a primeira. A comunidade possui poucas residências e moradores.

Quartel do Indaiá: essa comunidade tem sua origem no século XIX, tendo surgido na fronteira do distrito diamantino logo após o seu fim na segunda metade do século XIX e a desativação do ponto de fiscalização de diamantes. Os vestígios dessa antiga construção se encontram ainda hoje no centro do quilombo. Esse ponto teria sido construído, provavelmente, na primeira década do século XVIII quando a Coroa Portuguesa passa a monopolizar a extração, por meio da criação da Real Extração, cuja finalidade era combater o contrabando de pedras. Assim, a atividade econômica mais antiga desenvolvida pela comunidade está relacionada ao garimpo de diamante e também ouro. Segundo os moradores, o morro Makeba era usado por escravos fugidos, para se esconderem dos fazendeiros e da fiscalização, sendo que histórias locais relatam aparições de escravos que foram mortos e torturados (CEDEFES, 2017, *on line*, [s.p.]).

Além do garimpo, outras atividades eram realizadas na comunidade, por exemplo, a “agricultura, criação de gado e, mais recentemente, há aproximadamente 80 anos, a coleta de sempre-vivas. As roças locais - de milho, feijão, cana e mandioca - atualmente são para subsistência e há, ainda, a produção de farinha de mandioca na comunidade” (ICMBIO, 2016, p.58). O garimpo, que já foi a principal fonte de renda para as famílias, já é uma atividade em decadência, tendendo ao desaparecimento. Nesse sentido,

Com o declínio da atividade e o rigor da legislação e fiscalização, [...] a agricultura era um meio de garantia de alimentos para as famílias e que o garimpo gerava a renda necessária para as demais necessidades. Hoje a situação foi alterada e a agricultura passou a ser um dos únicos meios de

geração de renda, além de continuar a suprir as necessidades alimentares das pessoas (ALMEIDA, 2014, p. 64).

A comunidade foi certificada como Comunidade Remanescente de Quilombo (CRQ) em dezembro de 2011 pela Fundação Cultural Palmares (FCP), sendo que atualmente aguarda a titulação de seu território como quilombola pelo INCRA. Sobre os maiores problemas enfrentados pela comunidade atualmente, estão “a perda gradativa da identidade dos jovens, que se afastam do lugar de origem para estudar ou trabalhar, a impossibilidade de geração de renda local e a falta de assistência médica” (Cedefes, 2017).

São João da Chapada: assim como a maioria dos povoados e distritos de Diamantina, São João também teve sua origem com a descoberta de lavra de diamante, tendo se originado, segundo ICMBio (2016) na primeira metade do século XVIII. Esse distrito também esteve envolvido no extrativismo de flores sempre-vivas, o que remonta da década de 1930, sendo que o declínio da atividade também se deu no início dos anos 2000. Atualmente pratica-se plantios para a subsistência e a criação de gado rústico, “apesar de o garimpo e a apanha de flores ainda fazerem parte da vida dos moradores” (ICMBIO, 2016, p. 59).

Vargem do Inhaí: localiza-se a 15 km do distrito de Inhaí e a 70 km da sede do município. Não se sabe ao certo quando a comunidade surgiu, mas de forma semelhante às demais, o garimpo era uma prática comum, desenvolvida tanto na serra quanto nos rios, sendo que o povoado se encontra localizado próximo à serra e às várzeas dos rios Inhaí e Jequitinhonha. O extrativismo de flores sempre-vivas também foi uma prática comum na comunidade, tendo sido limitado com o processo de implementação do PNSV, sendo que esse se encontra a cerca de 1 km de seu limite. Atualmente, a atividade econômica predominante é a agricultura e a pecuária de subsistência, além da comercialização de alguns produtos. Contudo, muitas das pessoas saem da comunidade para trabalhar em outras localidades, inclusive no garimpo (ICMBIO, 2016). Conforme um dos entrevistados,

[...]. Fui nascido e criado lá. Sempre vivi lá. Apanhava flor e mexia com extração de diamante. O diamante já está mais difícil, mas também nós sobrevivemos disso. Na região lá o que tem é isso. Garimpava em busca de diamante e de ouro. Também fazemos um pouco de agricultura. A terra não é muito boa, mas não tinha opção (E13, entrevista realizada em novembro de 2017).

A comunidade foi certificada como CRQ em junho de 2011 e possui cerca de 30 famílias. Atualmente está em fase de elaboração o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) que auxiliará na demarcação e titulação do território da comunidade⁶² (CPISP, 2017). É possível que haja sobreposição do território em relação aos limites do PNSV.

Essas são as comunidades influenciadas diretamente pelo PNSV e que estão localizadas no município de Diamantina. Em comum, nota-se na maioria delas o passado associado ao garimpo que nos séculos XVIII e XIX se utilizava da mão-de-obra escrava. No século passado, conforme já mencionado nesse trabalho, teve papel importante o extrativismo de flores sempre-vivas. Atualmente, parte dos moradores dessas comunidades em idade economicamente ativa tem se deslocado para outras localidades em busca de trabalho ou de continuação dos estudos. No que se refere aos tipos de trabalhos realizados, a atividade ligada ao extrativismo mineral ainda atrai um número considerável de pessoas, sendo que a agricultura tem ganhado espaço de maior destaque há poucos anos, como se pode ver na fala de um entrevistado ligado aos movimentos de agricultores familiares de Diamantina:

[...]. Com os programas que vieram como o Minas Sem Fome, PNAE, é que a gente foi redescobrir a agricultura em Diamantina. Começou a sair de um município garimpeiro para a agricultura. Agora parece que a coisa está retrocedendo, está ficando um meio a meio, porque surgiu a Areinha. Tem as pedras ornamentais também quando começou a extração do quartzo aqui, que eles falam cristal. Teve até alguns casos de rolar muito dinheiro e até hoje a região ainda garimpa. E agora recentemente, acho que de 2010 para cá, redescobriu um garimpo no Jequitinhonha, que era um resíduo da Mineração Tejucana. Tinha um resíduo lá na beira do rio que era um monte de areia que parecia que não dava nada. O povo começou a puxar os caminhõezinhos de areia. Ia lá, pegava os caminhõezinhos, trazia para dentro de casa, lavava. “Ah, está dando ouro, está dando diamante, o trem está começando a ficar bom”. Aí cresceram o olho. Hoje está cheio de empresários e se você entrar no Google e tentar dar um passeio no Jequitinhonha você vai ver que infelizmente nós chegamos em um ponto de degradação total. Está acabando com o restinho

⁶² O RTID é um relatório técnico produzido por uma equipe multidisciplinar do INCRA. Sua finalidade é identificar e delimitar o território quilombola reivindicado pelas CRQ. Aborda informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças: relatório antropológico; levantamento fundiário; planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas CRQ, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno; cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos; levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; e, parecer conclusivo. Após a sua conclusão, o mesmo deve ser aprovado pelo Comitê de Decisão Regional e ser publicado na forma de Edital, por duas vezes consecutivas nos Diários Oficiais da União e do estado, assim como afixado em mural da prefeitura. Informação disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/quilombolas/passoa_passo_atualizado.pdf>. Acesso: 25 jan. 2018.

que tinha. Então tem produtores lá hoje porque é lucrativo o negócio, é meio ambicioso esse negócio (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre a prática da criação de gado em todo o território, uma entrevistada observa que ela também acaba tendo característica bastante associada ao extrativismo, semelhante ao garimpo e à extração vegetal: “E tem também os criadores de gado que também a gente fala que é parte da cultura extrativista porque a forma que cria gado aqui é praticamente soltar o gado. Não tem um manejo do pasto. É extrativista mesmo. Não tem muita diferença não” (E4, entrevista realizada em julho de 2017).

4.2 O papel dos atores locais na implementação PNSV e do TAJ

4.2.1 O processo de implementação do TAJ

A criação do TRAJ ocorreu no ano de 2003, no contexto de implementação da política de DTR no Brasil, sendo que pouco depois da homologação do Território foi instituída uma CIAT provisória para coordenar as atividades iniciais. Acerca do processo de implementação do Território, as entrevistas realizadas com atores ligados ao poder público e à Universidade apontaram que houve uma articulação por parte de prefeitos e políticos reunidos na Amaje em torno de sua criação. As articulações mais fortes teriam partido de prefeitos de Carbonita e Itamarandiba. Os prefeitos teriam se deslocado até Brasília em busca de recursos para construir um abatedouro regional. Em Brasília eles tomaram conhecimento da criação do Território Rural no Alto Jequitinhonha.

Ainda em 2003, foi realizado o I Fórum Territorial, cujo objetivo era socializar a proposta de instalação e iniciar as discussões para criação da CIAT permanente. Até o ano de 2006 foram realizadas as seguintes atividades: reuniões em todos os municípios pela CIAT, reuniões com as lideranças locais para priorizar projetos, Oficina Territorial para nivelar conceitos, indicação de dois representantes de cada município para compor a CIAT permanente, realização de trabalhos de campo para subsidiar a elaboração do Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Alto Jequitinhonha, oficina de Gestão e Planejamento Territorial, oficina para priorizar os projetos a serem encaminhados. Elaboração dos projetos e encaminhamento à SDT, realização de evento sobre agricultura familiar e realização do Fórum para socialização do PTDRS do Alto Jequitinhonha e participação no Fórum Territorial em Brasília (MDA/SDT/CIAT, 2006).

Um ano após a criação do Território Rural, a CIAT, instância de representação da política, era composta por 25 membros divididos entre sociedade civil, poder público e Organizações Não Governamentais (ONG). A composição da instância encontra-se representada no Quadro 8.

Quadro 8 – Composição da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT) do Território Rural Alto Jequitinhonha (TRAJ)

Entidades Governamentais	Sociedade Civil		
	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)	Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR)	ONG e Associação Comunitária
<p>Municipais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Câmara Municipal de Aricanduva - Secretaria Municipal de Saúde de Turmalina - Secretaria Municipal de Educação de Senador Modestino Gonçalves 	<ul style="list-style-type: none"> - CMDRS Datas - CMDRS Felício dos Santos - CMDRS Itamarandiba 	<ul style="list-style-type: none"> - STR Diamantina - STR Rio Vermelho - STR São Gonçalo do Rio Preto 	<ul style="list-style-type: none"> Associação Comunitária do Serro CAMPO VALE (assessoria em projetos e assistência técnica para agricultores familiares) Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV) - Turmalina
<p>Regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Associação Microrregional de Municípios do Alto Jequitinhonha (AMAJE) - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha (CISAJE) - Fundação Educacional do Vale alto Jequitinhonha (FEVALE) 	<ul style="list-style-type: none"> - CMDRS Capelinha - CMDRS Coluna - CMDRS Serra Azul de Minas 	<ul style="list-style-type: none"> - STR Veredinha - STR Carbonita 	
<p>Estaduais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER) - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG) - Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Jequitinhonha (SUPRAM) - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) - Superintendência Regional de Ensino 			
11	6	5	3
Total: 25			

Fonte: elaboração própria a partir de CIAT/SDT/MDA (2006)

O PTDRS, que foi construído no Território pelos membros das instâncias de participação, a partir da base social existente, se estruturou contemplando, além da apresentação e dos aspectos metodológicos, uma parte de diagnóstico, que incluiu aspectos relacionados à configuração espacial, à história, aos recursos naturais, à população, à organização social, à estrutura agrária, à economia, aos serviços sociais e de apoio à produção, à infraestrutura, à cultura e lazer e ao envolvimento institucional, e uma parte de planejamento, denominada programação para o desenvolvimento.

Destaca-se a parte de diagnóstico em que dois aspectos nos interessam para a análise: o relacionado aos recursos naturais e o atrelado à infraestrutura. No primeiro, tem-se uma proposta de manejo para as UC, inclusive contendo algumas possibilidades de atividades que poderiam ser desenvolvidas com as comunidades do entorno. A proposta faz menção a três parques estaduais que, conforme já identificamos, foram criados na década de 1990: Parque Estadual do Biribiri, Parque Estadual do Pico do Itambé, Parque Estadual do Rio Preto.

Em relação à infraestrutura, o diagnóstico incluído no PTDRS apontou que a infraestrutura viária da zona rural era precária. Observou-se que os esforços da prefeitura em disponibilizar máquinas (próprias, alugadas de terceiros ou cedidas pela Amaje) e contratar pessoas para as funções de conservação e reparação de estradas não eram suficientes. As estradas vicinais do Território, na época de chuvas, ficavam em estado crítico, chegando a impossibilitar o transporte de alunos, de pessoas que necessitam de atendimento médico e o escoamento da produção agrícola. Para minimizar as perdas, os produtores dos municípios que integram a Bacia Leiteira eram obrigados a produzirem derivados de leite capazes de esperar a estiagem sem perecer (MDA/SDT/CIAT, 2006).

No PTDRS é apresentado um planejamento para as ações do TRAJ, se propondo a “contribuir para o desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha promovendo a utilização sustentável de seus recursos materiais, naturais e culturais” (MDA/SDT/CIAT, 2006, p. 250). Isso se daria por meio da proposição e implementação de políticas econômicas, sociais e ambientais com a finalidade de combater a pobreza e promover a cidadania.

Para isso, foram definidas as seguintes diretrizes: integrar as pessoas e instituições, dentro das comunidades e do território através da organização local e regional; contribuir para a fixação das famílias rurais a terra, com melhorias significativas na qualidade de vida; promover a qualificação profissional das famílias de agricultores rurais, para a produção, processamento e comercialização dos produtos agropecuários; promover o empoderamento dos agricultores(as) familiares, conselheiros municipais e territoriais para que tenham maiores conhecimentos e

possam atuar com mais eficiência na proposição e implementação de políticas públicas; expandir e fomentar a produção no território com agregação de valor aos produtos rurais, geração de empregos e aumento da renda familiar rural; inserir mulheres e jovens no mercado de trabalho, contribuindo para o aumento da renda familiar rural; promover a preservação do meio ambiente, educação ambiental e o aumento da disponibilidade de água potável para consumo da população do Território; dotar os municípios de infraestrutura para viabilizar a produção de produtos rurais com qualidade, segurança alimentar e respeito ao meio ambiente; diminuir as dificuldades dos agricultores familiares no acesso aos insumos para produção de maneira sustentável; e, incentivar a profissionalização dos jovens rurais, promovendo a educação com qualidade no campo (MDA/SDT/CIAT, 2006).

O planejamento das ações do Território se deu por meio da construção de matriz formada por eixos aglutinadores e integrada por linhas de ação, municípios relacionados, potencialidades e limitações para a realização, projetos e fonte de recursos. Foram definidos sete eixos aglutinadores: três de fomento e diversificação de atividades produtivas agrícolas, sendo que cada um enfatizou uma linha de ação (fomento à apicultura, fomento à produção de produtos derivados da cana, fomento à fruticultura), uma de fomento e diversificação de atividades produtivas de derivados do leite, uma de preservação do meio ambiente e abastecimento de água, um de promoção da educação rural e, por fim, um de formação de agentes territoriais e fortalecimento dos CMDRS e da CIAT (Anexo 2).

É importante salientar que Diamantina estava incluída em quase todos os eixos, com exceção das linhas de ação “fomento à apicultura” e “promoção da educação rural”, integrantes do eixo “fomento e diversificação de atividades produtivas agrícolas”.

Em 2008 ocorreu a Oficina Territorial realizada por consultoria contratada pela SDT/MDA, que também fazia a gestão dos planos. Essa Oficina, na qual participaram os membros da instância de participação do Território, subsidiou a elaboração do Relatório Qualitativo da Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Alto Jequitinhonha (MG), publicado pela mesma SDT. Por meio de análise qualitativa, esse documento retratou as ações que envolveram o Território desde a sua criação em 2003, pontuou questões relacionadas ao acompanhamento, monitoramento das ações de desenvolvimento, planejamento de ações futuras e avaliação do processo de desenvolvimento.

Nesse relatório, constatou-se, por exemplo, que os projetos pensados para o eixo preservação do meio ambiente e abastecimento de água não havia tido qualquer segmento. Os encaminhamentos da Oficina para esse eixo foram: construir um planejamento com um plano

de ação na área ambiental; fortalecer os sistemas municipais de meio ambiente; promover uma avaliação das políticas e instrumentos de gestão ambiental na área do Território, o que incluía gestão de áreas de proteção ambiental, fiscalização, gerenciamento de recursos hídricos/Comitês de Bacia Hidrográficas; definir critérios ambientais para a aprovação de projetos e adequação da variável ambiental; definir maneiras de o Codeter influenciar outras instâncias de poder deliberativo dentro do Território; e, articular as diversas ações e políticas ambientais em andamento no Território (FAVARETO, 2008).

No caso de Diamantina, um dos municípios elencados como integrantes das ações de fomento à produção de produtos derivados da cana, não houve destinação de recursos para projetos de construção e instalação de unidades mistas de produção de derivados de cana. Contudo, dos 14 municípios inseridos no planejamento, 10 receberam recursos para essa atividade.

Uma das linhas de ação na qual Diamantina também estava inserida era o fomento à fruticultura. Sobre essa atividade o relatório apontou alguns problemas enfrentados por empreendimentos que resultaram do Pronat. Favareto (2008) cita o exemplo da Frutivale que foi inaugurada no ano de 2007 no município de Datas com poucos equipamentos e, posteriormente, o Colegiado aprovou a sua ampliação por meio da aquisição de mais equipamentos. Contudo, observou-se na Oficina uma falta de informação generalizada sobre essa unidade de processamento de frutas, embora ela tenha sido construída a partir de demandas do próprio Território. Além disso, percebeu-se uma total falta de sintonia entre a gestão da Frutivale e o Colegiado Territorial. Depois de ampliada, passou a faltar matérias-primas para a produção das polpas de frutas devido a uma desarticulação dos doze municípios associados e à falta de produção de mudas de frutas em viveiros com a consequente distribuição.

Na ocasião, o projeto que apresentava melhores resultados era o de fomento à apicultura. Isso se deve em grande medida a essa ação se referir a um projeto mais antigo no Território, cujo acompanhamento era feito pela Associação dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha (Aapivaje). Naquele momento, a estrutura já estava praticamente finalizada e a pauta das articulações era em prol da certificação do mel produzido na região, a fim de alcançar outros mercados. Outro projeto que estava estruturado para receber apoio financeiro era o de construção de uma unidade de Escola Família Agrícola (EFA) no município de Veredinha.

Mas o que o relatório apontou é que era necessário um fortalecimento da gestão social do Território com a intensificação da interação e comunicação entre os membros da instância

de participação, bem como o acompanhamento dos projetos, o fortalecimento de redes de cooperação social, a dinamização econômica do Território e a articulação de políticas públicas.

Em 2009 o Território entrou oficialmente no PTC, sendo que em 2008 ele já possuía um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), composta por 71 membros divididos entre poder público e sociedade civil conforme Quadro 9.

Quadro 9 – Composição do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) do Território da Cidadania do Alto Jequitinhonha (TCAJ)

Entidades Governamentais	Sociedade Civil
Secretarias de Agricultura Municipais Minas Novas Leme do Prado Turmalina Capelinha Veredinha Aricanduva Carbonita Coluna Couto de Magalhães Datas Diamantina Felício dos Santos Gouveia Rio Vermelho Presidente Kubitschek São Gonçalo do Rio Preto Senador Modestino Gonçalves Serro Serra Azul de Minas Total: 20	Representante de Comunidades Remanescentes de Quilombos dos municípios de Leme do Prado, Diamantina, Minas Novas, Serro e Coluna Total: 5
	Representante dos assentados pela reforma agrária dos municípios de Felício dos Santos, Senador Modestino e Itamarandiba Total: 3
	Representante dos reassentados atingidos por barragem dos municípios de Itamarandiba, Turmalina, Leme do Prado, Capelinha, Diamantina Total: 5
	Representante da Agricultura Familiar dos municípios de Minas Novas, Leme do Prado, Turmalina, Capelinha, Veredinha, Aricanduva, Itamarandiba, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Rio Vermelho, Presidente Kubitschek, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serro e Serra Azul de Minas Total: 20

Continua

Entidades Governamentais	Sociedade Civil
<p style="text-align: center;">Estaduais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresa de Assistência Técnica e Extensão de Minas Gerais (Emater) - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) - Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Jequitinhonha (Supram) - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene) - Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) - Instituto Estadual de Florestas (IEF) <p>Total: 6</p>	<p>Associações regionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Polo Regional da Fetaemg no Alto Jequitinhonha – Centro de Agricultura Alternativa <i>Vicente Nica</i> (CAV) - Turmalina – Campo Vale - Minas Novas – Associação dos Produtores de Fruta do Alto Jequitinhonha (Frutivale) – Associação dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha (Apivaje) – Comissão Pastoral da Terra (CPT) Associação Pró-Fundação Universitária do Vale do Jequitinhonha (Funivale) – Associação Mineira das Escolas Famílias Agrícola (Ameffa)
<p style="text-align: center;">Federais</p> <ul style="list-style-type: none"> – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresa (Sebrae) <p>Total: 2</p>	<p>Total: 7</p>
<p style="text-align: center;">Regionais</p> <ul style="list-style-type: none"> Amaje – Associação dos Municípios do Alto Jequitinhonha Acavaje – Associação das Câmaras Municipais do Vale do Jequitinhonha <p>Total: 2</p>	

Fonte: elaboração própria a partir de Favareto (2008)

Na estrutura, o Núcleo Diretivo era integrado por 12 membros que se reuniam periodicamente para deliberar assuntos de interesse do desenvolvimento territorial. Já o Núcleo Técnico era formado por comissões que atuavam como grupos de trabalho a partir dos eixos estruturadores constantes do PTDRS. A definição dos membros e do papel do Núcleo Técnico era feita pelo Núcleo Diretivo. Segundo o relatório, a metodologia inicialmente pensada, utilizada nas oficinas territoriais para diagnosticar demandas e elaborar projetos por meio do Núcleo Técnico, não foi suficiente para o caso do Território Alto Jequitinhonha. Isso porque: 1) cada eixo aglutinador era composto por um grupo de trabalho específico que levantava os dados e elaborava os projetos e, 2) na composição dos grupos havia representantes recém-chegados a ponto de seus integrantes não conhecer a evolução dos temas no Território. Por isso,

a metodologia pensada para levantar os temas finalísticos da SDT foi conduzida por meio da realização de um debate com os membros do Colegiado Territorial.

A proposta do PTC funcionava por meio de discussões de projetos no Território, mas pautadas em uma Matriz de Ações que era apresentada pela SDT. Essa matriz continha as ações ofertadas pelo governo federal, por meio de cada um dos ministérios, com dados descritivos, metas e valores territorializados. Sobre a implementação do TCAJ, um ator entrevistado faz a seguinte ressalva:

[...]. A política territorial é a única política no governo Lula que teve um viés de orçamento participativo, onde as pessoas tinham o direito, as condições e a oportunidade de discutir recurso. [...]. Uma particularidade desse Território do Alto Jequitinhonha é que ele aceitou a política de desenvolvimento territorial na transição de Território Rural para Território da Cidadania. Nós aceitamos, mas não aderimos. Aí vem um diferencial. Porque é o seguinte: aqui no Alto nós não estávamos preparados suficientemente como Território Rural para recebermos o Território da Cidadania. Nós não tínhamos condições ainda de fazer uma discussão precisa com uma dimensão de discussão menor e estávamos aumentando não só o Colegiado, mas o nível de discussão também. Então nós não tínhamos essa firmeza, essa solidez ainda da proposta para aumentar da maneira que o governo queria. Mas nós sabíamos também que era necessário para o governo porquê? Porque o governo estava num momento de transição ali que ele tinha que dar um passo maior. Então o que acontece? O Colegiado junto com o Núcleo Diretivo aceita a vinda do Território da Cidadania para o território, nós nos tornamos Território da Cidadania, mas continuamos a fazer a discussão nos moldes que a gente estava fazendo no Território Rural. Porque no Território da Cidadania nós íamos passar de setenta e um membros para mais de duzentos membros no Colegiado. Então a gente ficava preocupado assim: e o quórum para as definições, como será? A gente achava uma dificuldade fazer a discussão com setenta e um membros de diversas instituições, juntar todo o mundo nos espaços, fazer uma discussão democrática e com esse monte de coisa que a gente ia discutir no Território da Cidadania como que se dava isso? Então a gente teve essa dificuldade. Mas mesmo assim, fizemos o lançamento do Território da Cidadania, mas fizemos as discussões, continuamos a fazer por eixos temáticos e continuamos na organização dos Territórios Rurais. E fazíamos as discussões também das matrizes do Território da Cidadania (E20, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre a priorização do TRAJ para integrar o PTC, a maioria dos entrevistados concordam que essa mudança foi um dos grandes motivadores para o enfraquecimento da política de DTR no Alto Jequitinhonha. Eles argumentam que o Território teve muitos projetos executados, mas poucos continuaram em funcionamento de forma sustentável. Daí avaliaram como um avanço acompanhado de retrocesso.

[...] o próprio governo atropelou quando transformou o Território Rural em Território da Cidadania. Eu acho que isso descaracterizou muito. A gente começou os trabalhos em 2003 como Território Rural. Na minha visão foi um retrocesso. Por exemplo, começou a chegar muita coisa via Território da Cidadania: o PAC 1, aqueles caminhões, os tratores, mas aquilo não passou pela discussão e construção que o Plano Territorial passou. Então foi política. O Governo lá em cima falou assim “Vou mandar para você aí prefeito. Trator, caminhão e não sei o que. Vai pelo PAC. É dentro do Território da Cidadania”. Então só chamava o povo para receber, mas não perguntou para o povo se eles queriam caminhão. Teve um monte de Prefeitura aí que esses caminhões são um atraso. Porque o óleo dele é mais caro. Quer dizer, eles deram o caminhão, mas não deu as condições para abastecer, para fazer a manutenção. Então eu entendo que isso quebrou o papel do Território. [...]. Eu tenho essa visão que ele veio para desarticular. A partir do momento que a população não precisou mais ser chamada para discutir aquele implemento, desarticulou tudo. Porque o bacana era você defender e saber que aquilo foi pra lá porque você brigou para aquilo. Aí o pessoal assumia. “Então está aqui construindo o nosso entreposto, está fazendo isto aqui, planejando.” Aí quando começou a chegar de qualquer jeito, aí chamava só os prefeitos. A comunidade não discutiu para ver se aquilo dava certo. [...]. Aí você começa a ver as coisas, por exemplo, todo mundo tem gado, não é? Mas não se discutiu o melhoramento genético. Não se discutiu a construção de um laticínio bacana na região. Um abatedouro... (E15, entrevista realizada em julho de 2017).

Um dos entrevistados destacou que a política de DTR teria entrado em uma autofagia, tendo se definhado em função do formato que ela tomou a partir de 2008 com a transformação do Território Rural em Território da Cidadania. Ele avaliou que o problema foi exatamente o fato de os ministérios integrantes não terem disponibilizado recursos adicionais para a execução do PTDRS construído quando do Território Rural. Dessa forma, os recursos que apareciam nas planilhas já eram recursos que historicamente vieram para o território na forma de repasses como os do Bolsa Família, os direcionados às escolas, à saúde, entre outros, de forma que o único recurso que se podia discutir a sua destinação a partir das demandas locais priorizadas no PTDRS era o da SDT.

[...]. Aí quer dizer, foi muito mais um jogo de *marketing*. Daí os ministérios não tinha gente suficiente para acompanhar o Programa e não acompanhou. O único que continuou acompanhando foi a SDT que tinha toda uma rede de consultores. Os outros não acompanharam e só vinha para a discussão do Colegiado o recurso da SDT porque o resto estava carimbado. Ninguém pôs recurso novo para ser decidido no Colegiado a não ser o que já tinha na SDT. Aí eu me lembro que o pessoal saiu da reunião todo decepcionado. Os prefeitos, todo mundo porque não tinha nada de recurso novo. Aí matou o Programa (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

Foi ressaltado também uma mudança na estrutura da implementação, passando à Delegacia Federal do MDA em Minas Gerais algumas atribuições, o que gerou algumas divergências no Território, dada uma tendência de maior controle das instâncias de participação exercido por essa Delegacia. Nas palavras de um dos entrevistados,

[...]. Então eu vou até 2011 quando a política territorial começa a perder força mesmo. Nós tivemos uma diferença muito grande depois da saída do governo Lula. Nós começamos a perceber que no governo da presidente Dilma não houve uma priorização da política de desenvolvimento territorial. Não houve e nós começamos a enfrentar muita dificuldade inclusive para manutenção das atividades dos articuladores. Não houve priorização de recursos para que a gente continuasse fazendo o empoderamento social que o Território exigia que nós fizéssemos. Tanto o Colegiado quanto o Núcleo Diretivo. Então começa a perder força e nessa condição vem uma mudança também em Minas Gerais do formato de trabalho da própria Delegacia do MDA. Algumas orientações da SDT de Brasília, mas eu acredito também que foi muitas orientações das mudanças das pessoas que estavam na Delegacia do MDA mesmo. Então aquele empoderamento que nós passamos muito tempo fazendo ele não dava para controle político não. As pessoas já tinham autonomia para fazer a discussão. Não era qualquer senhor no poder que chegava mandando. As pessoas já estavam discutindo em pé de igualdade, não tinha ninguém olhando para baixo não. Estava todo mundo olhando olho no olho, de forma reta. Então começa a haver uma nova inversão nesse sentido da própria Delegacia de controlar melhor os colegiados territoriais e, conseqüentemente, controlar melhor o Núcleo Diretivo, que na verdade não tinha controle nenhum antes disso. A gente fazia discussão tanto para a SDT quanto para a Delegacia do MDA sem que eles fizessem grande intervenção. Os articuladores estaduais, eles vinham para aceitar e ajudar a moldar as discussões que eram feitas aqui. Então nesse momento o Território começa a perder força. Já vinha perdendo força também por causa da falta de priorização das políticas de desenvolvimento territorial pelo governo da presidente Dilma. E continua perdendo força a partir dessa visão também que houve na Delegacia do MDA, com esse, me parece, controle maior dos colegiados nos territórios de Minas (E20, entrevista realizada em julho de 2017).

Contudo, houve influências significativas na implementação do TAJ. É o caso do desenvolvimento do eixo da apicultura. Em 2016, os membros da Cooperativa dos Apicultores do Vale do Jequitinhonha (Cooapivaje) obtiveram o selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF) que é obrigatório para a venda em âmbito nacional de produtos de origem animal. Assim, o mel beneficiado no entreposto de Turmalina, resultado dos investimentos da política de DTR, passou a ser comercializado em todo o país, além de poder ser exportado. Antes de conseguir o selo, o produto era comercializado por outras marcas, o que causava uma desvalorização do produto no que tange aos ganhos revertidos aos produtores locais. O selo garante “visibilidade,

identidade própria, garantia de qualidade e ainda agregação de valor financeiro” (CAV, 2017, *on line*, [s.p.]).

[...]. O entreposto de mel tem DAP [Declaração de Aptidão ao Pronaf] jurídica, pode entrar pessoa que não é agricultor familiar, mas ele entra numa inversão. É o maior que pega carona numa coisa que é do pequeno. Não o pequeno que está pegando carona. Ele, o grande, é que tem que se adaptar aos critérios. Como lá é uma indústria, o maior pode trazer mel se tiver faltando. Não tem problema que o grande ponha o mel, desde que não sobreponha os interesses e direitos do agricultor familiar (E19, entrevista realizada em julho de 2017).

Outro projeto do Território que foi implementado e tem se sustentado é a Escola Família Agrícola de Veredinha (EFAV). A escola foi criada a partir da demanda e organização das próprias famílias camponesas locais e possui caráter territorial, estando localizada na comunidade rural de Gameleira. Desde 2011 ela oferece o Curso Técnico em Agropecuária integrado ao Ensino Médio a partir da Pedagogia da Alternância e atende a jovens de mais de trinta comunidades rurais. A gestão da EFAV é realizada pela Associação Comunitária de Desenvolvimento Educacional, Familiar e Agropecuário de Veredinha (Acodefav) que por sua vez está vinculada à uma rede, através da Associação Mineira das Escolas Família Agrícolas (Amefa). “A escola foi um produto da articulação do território que precisou do dinheiro e que precisa da articulação para oferecer um produto de qualidade que nós não conseguiríamos se não tivesse discutido na visão territorial” (E19, entrevista realizada em julho de 2017). Segundo algumas dos atores entrevistados, por se tratar de um investimento em educação dentro do eixo da cidadania do PTC, acabou gerando mais resultados positivos de longo prazo do que os investimentos em projetos de infraestrutura ou de apoio às atividades produtivas.

[...]. O único projeto do Território Alto Jequitinhonha que é um projeto que teve a força popular foi a Escola Família Agrícola de Veredinha. É o único. Lá até para colocar o nome foi o povo de Veredinha que decidiu. O prefeito não queria fazer, o prefeito não sei o quê e o povo gritou. E funciona até hoje. Meia pendenga porque infelizmente nessas escolas as famílias agrícolas sofrem muito por causa dessa questão de recurso público. Se nós tivéssemos gastado todo dinheiro na Escola Família Agrícola, todos os dinheiros que entraram através desse Território da Cidadania, do Território Rural na época e tudo para formar base, nós éramos outras coisa, tínhamos melhorado muito (E15, entrevista realizada em julho de 2017).

Por outro lado, o TAJ parece ter cumprido o que é uma das bases da política territorial: o consenso no Território pelo menos entre atores de diferentes ideologias político-partidárias:

[...]. E uma coisa que eu percebia que tinha e que eu achava uma coisa muito legal, que eu não conseguia entender como não batia a cabeça no Território. Tinha duas vertentes muito fortes: a direita e a esquerda, pensando no lado político, ela conviveu pacificamente, para um bem comum, muito forte. Então tinha o PMDB e o PSDB numa vertente muito forte dentro do Território e tinha o PT e os outros partidos numa vertente muito forte, mas quando tinha embates políticos, interesses políticos. Foi o único fórum que eu consegui ver isso de convivência real e de fato (E17, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre o início do enfraquecimento da política territorial a partir de 2010 no TAJ, o que vai se acentuar em 2011 e 2012, Oliveira (2015) salienta como uma das causas principais a ausência de priorização pelo governo federal. Tanto que nesse período, até o final de 2013, o articulador territorial trabalhou como voluntário, auxiliado pela estrutura do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Turmalina.

Favareto (2013), de forma geral, avalia que o PTC passou a enfrentar sérias dificuldades logo após os primeiros anos de implementação no que seria justamente a sua inovação. Além de não conseguir integrar políticas, os ministérios apenas operaram sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes, o que levou os fóruns territoriais a perderem capacidade de pactuar projetos provenientes dos seus PTDRS, restringindo-os a selecionarem prioridades dentre as ofertas dos ministérios. “Diante do questionamento crescente quanto a seus métodos e resultados, o TC [Território da Cidadania] foi substituído pelo Plano Brasil Sem Miséria como o principal expoente do Governo Federal na área social” (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 53). Isso teria se dado a partir de 2011.

Em 2013, algumas ações são organizadas pelo Território, destacando o processo de contratação de um coordenador territorial e a realização da Conferência Territorial do Alto Jequitinhonha na cidade de Itamarandiba. A partir de 2014, o Nedet inicia os trabalhos de assessoramento das atividades, além de ter ocorrido um aporte de recursos no Território.

No final do ano de 2015 ocorreu a realização “I Seminário Água: estratégias e desafios – preservação e recuperação”, cujas discussões estiveram relacionadas às tecnologias para produção de água, além de apresentações acerca da experiência de ações integradas para produção e gestão de água. Em 2016 aconteceu uma segunda edição do seminário, sendo, na prática, uma das últimas ações qualificadas como territorial. Sobre esse evento e a importância

da água para o desenvolvimento da região, aliada às estratégias que promovam a sua conservação no território, há algumas considerações relevantes,

[...]. A gente fazia as reuniões todos os anos e construía um plano de trabalho, a gente elencava, por exemplo, cinco prioridades pra trabalhar dentro do Território. Nos dois últimos anos as prioridades foi mais, em primeiro lugar, a questão da água, debates sobre água. Inclusive a gente conseguiu fazer dois seminários regionais sobre essa temática da água. Aconteceu um aqui em Carbonita em 2015 e no final de 2016 aconteceu outro em Turmalina. Foi até a turma do CAV lá que ajudou. E a UFMG ajudou na elaboração desses seminários (E16, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Então falei que nós temos trabalhos com essas alternativas que geram tecnologia e conhecimento para que o agricultor possa se fixar no campo tendo sua vaquinha e outros animais, tipo porco e galinha, com esses alimentos que são mais resistentes, que toleram mais o contexto da seca. A palma, por exemplo, aqui na nossa região não necessita de usar adubo químico. Basta o esterco de curral e chega a produzir duzentas toneladas por hectare. Então é um alimento que pode ser fornecido até 50% pra demanda do animal. A gente considera em termos de cálculo que um animal consome aí mais ou menos 50 quilos por dia. Então se tiver 25 de palma e 25 de cana ou cilagem ou acrescentando o guandu e a mandioca é possível até aumentar a produtividade de leite no período da seca. Além de que consumindo a palma o animal está ingerindo praticamente no peso, 90% de água. Ele vai consumir menos água e vai melhorar a digestão do animal (E18, entrevista realizada em julho de 2017).

O evento foi organizado pelo TCAJ e pelas prefeituras de Carbonita e Coluna, além da UFVJM e do Nedet. Entre as instituições apoiadoras estavam o Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Emater, a Epamig, o Idene, o Instituto Federal Norte de Minas (IFNMG), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), o Núcleo de Pesquisa e Apoio à Agricultura Familiar Justino Obers (Núcleo PPJ) e o MDA.

Diante desse enfraquecimento, em 2017 o Território da Cidadania Alto Jequitinhonha chega ao fim, o que coincide com a ausência de aporte de recursos nesse ano. Sobre o PTC:

[...] se manteve longe de ser uma política de continuidade, como apresentado, pois essa nova política foi uma ruptura com toda a construção de uma gestão social dos territórios, configurando-se como um programa com política **no** território, pois visava articular políticas geridas por diversos ministérios em um espaço; um apelo mais próximo a um modelo de caráter *top-down*, ou, ainda, mera assistência social espacializada ou localizada. Ele significou o início do abandono da política **dos** territórios com suas trajetórias já bem especificadas (OLIVEIRA, 2015, p. 197).

Considerando também as falas dos entrevistados, no Quadro 10 estão sistematizadas as causas que levaram ao enfraquecimento da política de desenvolvimento territorial no TAJ, distinguidas pelos fatores endógenos e os exógenos ao Território.

Quadro 10 – Causas que levaram ao enfraquecimento da política de desenvolvimento territorial rural no Território Alto Jequitinhonha (TAJ)

Causas endógenas	Foco na estrutura física dos projetos, mas sem planejamento de maneira estrutural da gestão daqueles empreendimentos no médio e longo prazo
	Apesar da construção coletiva do PTDRS, muitos projetos foram pensados por técnicos e não pela base social que somente a endossou
	Muitos prefeitos e outras lideranças dos municípios não assimilarem a lógica territorial e pautavam sua participação pela disputa entre municípios
	Inviabilidade de se pensar e estruturar projetos para um território tão extenso e diverso
	Ausência de infraestrutura adequada (até a execução do Programa Luz para Todos no Alto Jequitinhonha, a ausência de energia elétrica em algumas localidades dificultou muitos empreendimentos, assim como a precariedade das estradas vicinais que inviabilizaram alguns projetos chegarem até ao agricultor, por exemplo, o escoamento da produção)
	Cultura pouco permeável à discussão e à construção coletiva, em que prevalece os interesses individuais, facilmente capitaneados por políticos locais (caso dos CMDRS, uma das bases da política de desenvolvimento rural, que, por falta de vontade política, causada pela percepção dos políticos municipais de que os agricultores estavam se tornando fortes, tiveram dificuldades para se reestruturarem em muitos municípios)
	Lideranças que abandonaram o movimento e ocupam cargos públicos eletivos
	Perda de recursos devido às limitações de prefeituras (ausência de certidões negativas por exemplo)
	Problema de regularização fundiária, o que legalmente limitava a instalação de empreendimentos custeados com recurso federal
	Supremacia de alguns atores nas instâncias de participação e pouca oportunidade de decisão da maioria, mesmo que estivessem presentes nos espaços
Causas exógenas	A Matriz de Ações do PTC inviabilizava a construção coletiva dos projetos a partir das prioridades do Território
	Escassez de recursos, principalmente a partir de 2011, o que incluiu falta de apoio para as reuniões, atrasos no pagamento do articulador territorial, disponibilidade de recursos para dar continuidade aos projetos, etc.
	Substituição da figura do articulador territorial pelo Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) que tinha apenas a função de assessoria às atividades
	Controle excessivo exercido por instituições (Delegacia Federal do MDA em Minas Gerais e alguns prefeitos, por exemplo)
	Sobreposição de ações e ausência de diálogo e integração entre instituições, políticas e programas
	Política de governo e não política de Estado.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados

Por fim, um dos atores do TAJ menciona o que observa como principal problema para o enfraquecimento da política de DTR a partir de 2011:

O problema chave é que se tratava de uma política de governo e não uma política de Estado. Se não há uma priorização do governo, sendo a política de Estado, ele pode deixar de priorizar, ela dá uma esvaziada, mas fica ali. Agora uma política de governo quando não é priorizada a tendência é acabar mesmo (E20, entrevista realizada em julho de 2017).

Segundo esse ator, tanto na esfera federal, quanto estadual, além do enfraquecimento da política de DTR, outras políticas com seus instrumentos foram adentrando o território sem considerar o que foi construído anteriormente. É o caso da criação pelo governo de Minas Gerais, no ano de 2015, do programa “Fóruns Regionais de Governo: por todo o Estado, com todos os mineiros”, cujo objetivo é inserir os cidadãos mineiros nas decisões estratégicas sobre as ações governamentais, com foco nas perspectivas regionais. Para isso, o programa definiu 17 Territórios de Desenvolvimento⁶³. No caso do Alto Jequitinhonha, não se desconsiderou o acúmulo de discussões e planejamento da política de DTR, definindo uma nova institucionalidade que também demanda participação, o que acaba por contribuir na fragmentação e pulverização dos esforços.

4.2.2 O processo de implementação do PNSV

Antes de adentrarmos na discussão relacionada a este tópico, a partir de agora, quando nos referimos à implementação da política de conservação da biodiversidade por meio de UC, ela será mencionada tomando como referência as etapas que compreendem a criação, a implantação e a gestão, cujos critérios e normas de operacionalização são definidos pela lei que institui o SNUC.

Conforme já foi discutido na primeira seção do capítulo 1, a criação das UC obedece a alguns critérios, entre eles, a localização em áreas de grande importância biológica e a presença de forte pressão antrópica, sendo que a criação se dá por meio de decreto do poder executivo. Essa etapa deve ser precedida por estudos técnicos e consultas públicas a fim de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados à Unidade (BRASIL, 2000).

⁶³ Informação disponível em: <<http://www.forunsregionais.mg.gov.br/>>.

A implantação corresponde ao momento após a criação em que são construídas as bases que darão suporte à gestão da UC. Segundo o MMA, nessa etapa é de grande relevância o papel dos conselhos gestores que torna a participação efetiva e legítima, considerando que a participação da sociedade é diretriz fundamental para se implantar uma UC, assim como o é no processo anterior à criação⁶⁴. “Além disso, para uma implantação harmônica e eficaz, é necessário que haja um planejamento das práticas adotadas dentro da UC e em seu entorno, e isso se dá por um instrumento de gestão denominado plano de manejo” (MMA, 2017, *on line*, [s.p.]). De acordo com o Instituto Estadual de Florestas (IEF) de Minas Gerais, a implantação de UC compreende também “[...] execução de ações que contemplem a regularização fundiária, quando couber, estudos necessários para a gestão da área, recursos humanos, materiais além de equipamentos e estruturas físicas essenciais para a gestão”⁶⁵.

Por fim, a gestão da Unidade compreende o manejo, cujas ações e atividades visam alcançar os objetivos daquela categoria de UC em geral e, em particular, da Unidade que foi criada. Essas atividades podem estar relacionadas à visitação, à pesquisa, ao uso e manejo de recursos, à educação, à recreação, etc., o que vai depender da categoria que foi criada.

Em termos gerais, a proposta de criação do PNSV estava alinhada com a meta definida pelo MMA de proteger aproximadamente 10% das áreas originais de cada bioma até 2010, cuja origem estava nas deliberações do Congresso Internacional de Unidades de Conservação, ocorrido na Venezuela em 1992. Especificamente, dentro do bioma Cerrado, a região da Cadeia do Espinhaço já havia sido identificada como uma das áreas de alta prioridade para manejo, criação e ampliação de UC. Assim, a criação do PNSV justifica-se pela importância de associar a proteção da biodiversidade com os aspectos histórico-culturais da região. Em relação à proteção da biodiversidade, destaca-se a importância biológica devido ao alto nível de endemismo, bem como a existência de grandes áreas naturais com graus de conservação consideráveis. Quanto à importância histórico-cultural, o Parque abrange Diamantina que foi reconhecida como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (Unesco) em 1999. Os critérios que nortearam a escolha do local tiveram como base o estado de conservação, a representatividade de biomas e de espécies, assim como a beleza cênica do patrimônio natural da região. (ICMBIO, 2016, p. 22).

⁶⁴ Informação disponível em <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/implantacao-de-ucs>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

⁶⁵ Informação disponível em <<http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/gestao>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

[...]. Então, a principal característica é realmente preservar os elementos naturais da região, principalmente a questão da água. Ali é um maciço enorme, fonte de mananciais, fala-se em seiscentas nascentes, pega duas bacias de nível nacional a do Jequitinhonha e a do São Francisco de onde nasce e drena água de qualidade para esses cursos principais (E14, entrevista realizada em julho de 2017).

Pode-se considerar, para efeitos de compreensão do histórico de criação, que o processo que criou o PNSV acontece em três momentos que compreendem: articulação local, realização de estudos técnicos e ação do órgão executor da política de conservação. Tudo isso vai culminar na criação da UC.

Em um primeiro momento, ocorreram as primeiras iniciativas em prol da criação que integraram a realização de uma reunião no distrito de Inhaí e um abaixo-assinado em que os moradores da localidade manifestaram apoio integral à criação da UC. No processo de criação da Unidade consta a ata da reunião, ocorrida em 12 de janeiro de 2001, qualificada como consulta pública, cujo objetivo foi discutir a proposta de criação do Parque Nacional de Inhaí, tendo sido assinada por pouco mais de 40 pessoas. Outros atores regionais participaram dessa reunião como, por exemplo, a Prefeitura Municipal de Diamantina (IBAMA, 2002).

Em seguida, foram realizados estudos técnicos por consultores contratados pelo Ibama. Esses estudos foram finalizados em dezembro de 2002 e chegaram ao entendimento de que deveria ser criada a categoria de UC Parque, tendo sido elaborada a Proposta de Criação do Parque Nacional de Inhaí com área de 53.236,21 hectares. Os estudos apontaram que havia moradores do distrito de Inhaí e de outras localidades que praticavam, além do extrativismo de sempre-vivas, a pecuária extensiva. Devido a essa constatação, segundo o processo, a proposta oriunda desses estudos não incluía alguns campos de extrativismo de sempre-vivas utilizados pelos apanhadores (IBAMA, 2002).

Outros apontamentos do documento podem ser assim resumidos: necessidade de se criar corredores ecológicos ligando as UC já existentes no território a fim de garantir a proteção da biodiversidade em extensões contínuas e maiores (o que seria importante inclusive para a sobrevivência da fauna nativa); a fim de se evitar conflitos com moradores das comunidades, ficaria impossibilitado o planejamento da UC por meio de um desenho arredondado (um dos pressupostos da teoria da biogeografia de ilhas); a situação fundiária da área, com a identificação de proprietários, posseiros e supostas terras devolutas; a existência de uma RPPN

dentro da área proposta para a criação e o processo de criação de outra⁶⁶, bem como a existência de Áreas de Proteção Ambiental (APA) municipal; e, a possibilidade de ampliação do Parque para além dos limites propostos no documento.

Por fim, em um terceiro momento e considerando sobremaneira o último apontamento mencionado anteriormente, servidores do Instituto fizeram uma vistoria no local, utilizando helicóptero, e constatam a necessidade de criação de Unidade com maior área. As justificativas para o aumento da área podem ser assim resumidas: com base no Atlas de áreas prioritárias para proteção da biodiversidade em Minas Gerais era preciso incluir maiores áreas do Espinhaço; a definição do local e do tamanho das áreas a serem preservadas deveriam se pautar pelos objetivos de conservação da natureza adotados no Brasil; deveria ser incorporada ao Parque as RPPN; o fator de análise deveria avaliar o desenho proposto no sentido de verificar se ele seria capaz de garantir a proteção efetiva das amostras de ecossistemas em relação à pressão antrópica causada pelos usos e manejos das áreas vizinhas; as áreas seriam insuficiente para a sobrevivência dos animais identificados; e, a criação da UC seria importante para fortalecer a economia por meio da atividade turística, o que evitaria os processos de êxodo rural (IBAMA, 2002).

Esses apontamentos estão descritos no Parecer Técnico do Ibama de 11 de abril de 2002 que integra o processo de criação. Além disso, o Parecer sugere a mudança do nome do Parque para Parque Nacional das Sempre-Vivas, cuja proteção das espécies de sempre-vivas ameaçadas de extinção seria uma das motivações para a sua criação. No mês seguinte, a Coordenação Geral de Unidades de Conservação, vinculada à Diretoria de Criação de Unidades de Conservação do Ibama, emitiu despacho com a nova proposta.

No dia 02 de agosto de 2002, foi divulgada por meio do Diário Oficial da União a disponibilização de consulta pública via internet acerca da criação do Parque, já com o nome

⁶⁶ Essas RPPN foram criadas a partir das propriedades da Obra Kolping no Campo São Domingos e da Fazenda Arrenegado na área central onde se localiza o PNSV. De acordo com um dos entrevistados, no caso do Campo São Domingos, no início dos anos 2000, quando o preço das flores sempre-vivas foi reduzido e não daria mais lucro o sistema de arrendamento, a Obra Kolping articulou a criação da RPPN, que ocorreu em 2001, com a finalidade de se isentar do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR). O mesmo teria acontecido por parte dos proprietários da Fazenda Arrenegado, cujo decreto de reconhecimento é posterior à criação do PNSV. Sobre a RPPN Fazenda Campos São Domingos, Monteiro (2011) menciona um dilema que envolveu sua criação: por um lado, devido ao fato de o Termo de Doação feito pelo padre Romano à Obra Kolping exigir a realização de obras sociais junto à comunidade local, essas obras poderiam se dar por meio de atividades incompatíveis com a categoria RPPN. Por outro lado, a não realização dessas obras em cinco anos implicaria em cancelamento do Termo de Doação e a Obra Kolping perderia a propriedade, o que também inviabilizaria a UC. Desse modo, laudo técnico do Ibama de 2001 afirmou haver impedimentos legais à criação da UC. Contudo, a RPPN foi criada pelo IEF-MG.

de Parque Nacional das Sempre-Vivas. Essa consulta esteve disponível por quinze dias e recebeu três manifestações, sendo uma delas relacionada à contestação do tipo de categoria, outra sobre a realização de audiência pública, definição de limites e os impasses acerca da regularização fundiária e a terceira sobre consultoria para estudos na UC.

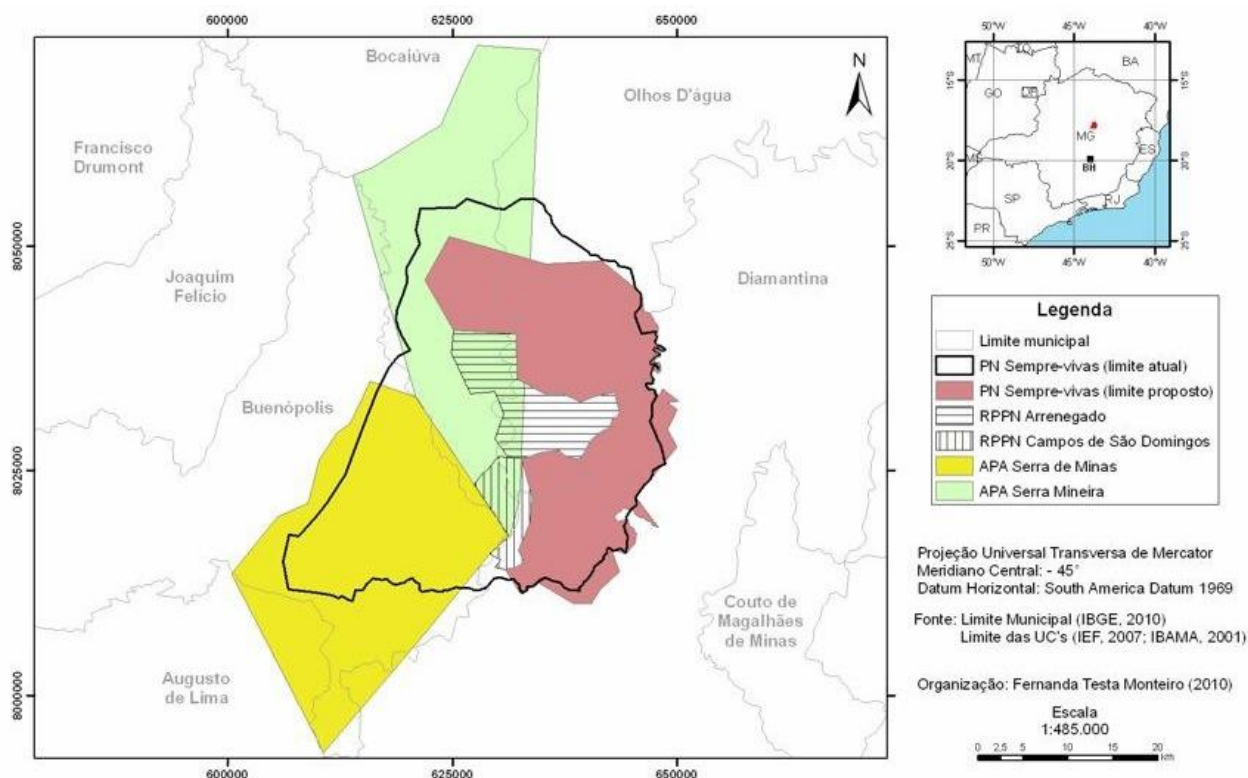
Em setembro do mesmo ano, despacho da Coordenação Geral de Conservação de Ecossistemas do Ibama conclui afirmando a relevância biológica da localidade destinada à criação da UC e a legalidade do processo de participação por meio de reuniões e consulta pública, além de ressaltar uma “rarefeita ocupação humana, solos pobres com grande limitação para qualquer tipo de uso econômico, baixo preço das terras e processo de degradação ambiental” (IBAMA, 2002, p.147).

Em novembro de 2002, a consultoria jurídica do MMA emitiu parecer confirmando a constitucionalidade e a legalidade da proposta de criação da UC, tendo sido publicado em dezembro de 2002 o Decreto que cria o PNSV com aproximadamente 124.156 hectares. Sobre esse processo, Monteiro (2011) analisou que o sobrevoo de helicóptero teria permitido visualizar os atributos físicos/geográficos, que são claramente evidenciados na paisagem e por isso são admirados e valorizados, mas não os elementos sociais. Nesse sentido,

O “olhar do alto” propiciou uma percepção espacial, que levou a uma concepção idealizada de ampliação dos limites do parque, abarcando acidentes geográficos e recursos naturais. Ao mesmo tempo, os processos sociais referentes à dinâmica territorial do “chão de mundo” foram invisibilizados. Ainda que houvesse informações de que havia coleta de flores e criação de gado pelas famílias das comunidades rurais na área em questão, esse lugar de enunciação foi reiteradamente negado nessa etapa de criação do parque. O perímetro da nova proposta bordejou as comunidades, priorizou o aparente “vazio demográfico” e deixou aparentemente “de fora” os problemas. Silenciou aqueles que têm a serra como lugar de vida - os territórios sociais de comunidades rurais (MONTEIRO, 2011, p. 180-181).

A Figura 16 traz um mapa com representação da proposta original do Parque Nacional de Inhaí, as outras UC existentes à época e o polígono final do PNSV.

Figura 16 – Área proposta originalmente para o Parque Nacional de Inhaí, Unidades de Conservação existentes à época no território e o polígono final do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)



Fonte: Monteiro (2011)

Ao comentar sobre o processo de criação do PNSV, no que diz respeito à participação das comunidades relacionadas e à definição dos limites, um dos atores entrevistados, residente no distrito de Inhaí, reitera que em um primeiro momento a UC teria 50 mil hectares e ia se chamar Parque Nacional do Inhaí. Ele descreve que na escola desse distrito aconteceu uma reunião entendida como consulta, tendo sido coletadas assinaturas de crianças e de professores em um abaixo-assinado de apoio à criação da Unidade. O discurso propagado na escola foi que o Parque traria empregos para a comunidade e garantiria o provimento de serviços básicos como eletrificação das comunidades, tratamento de água, pavimentação das estradas, empregos e outras melhorias para as comunidades. Contudo, no momento de fazer a demarcação do território, os técnicos fizeram um sobrevoo de helicóptero e aumentaram para 124 mil hectares, sendo que a consulta para a ampliação foi feita apenas via internet.

[...]. Consulta via internet em 2002! Os mais atingidos são pessoas que na época não tinham luz. Imagina internet! Se você chegar hoje na Comunidade de Macacos, que ela está bem na ponta, Quartel, Vargem do Inhaí, Braúnas, estas que foram atingidas, nem telefone direito não pega. Nestas comunidades

que eu falei se eu pegar o telefone e tentar ligar para qualquer lugar não fala. Porque não tem telefone. Internet, hoje, já passou vários anos, se você pegar e entregar para um deles um computador são poucos que vão saber ligar o computador. Imagina Consulta em 2002. E isto eles consideraram Consulta. E outra coisa. Pela Lei do SNUC a consulta tem que ser informada e claramente entendida (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

Sistematizando, sobre os atores envolvidos no processo de criação, percebe-se pelo histórico de criação a presença de interesses por parte do governo federal, uma vez que metas de conservação da biodiversidade do Cerrado havia sido estipuladas e acordadas em âmbito internacional, e da Prefeitura Municipal de Diamantina, cujo prefeito teria se envolvido de forma expressiva nas articulações, o que é interpretado por alguns entrevistados como interesse no retorno que a UC geraria em termos de ICMS Ecológico e ganhos com o turismo. Além desses atores ligados ao poder público, houve a atuação de ambientalistas por meio de ONG e alguns proprietários de terras nas áreas rurais que viram na criação da UC a oportunidade de arrecadar dinheiro com o processo de desapropriação e consequente indenização.

Acerca dos atores envolvidos, algumas constatações aparecem nas falas de entrevistados que atribuem diversos significados ao processo de criação do PNSV, entre eles,

[...]. Apesar do meu conhecimento ser bastante restrito, eu sei que a Prefeitura de Diamantina se entusiasmou muito na época, não só pelas questões do turismo, mas pelo próprio ICMS Ecológico. O Ibama também se interessou. E eu não conheço quem foram os consultores que fizeram o levantamento. Já não me recordo mais. [...]. Eu acho que esse processo de criação foi um processo legal dentro das regulamentações que existiam nessa época, mas ele não foi um processo justo. Então eu acho que ele realmente foi inadequado por não ter atendido, não ter ouvido as pessoas, não ter atendido aos anseios delas. Eu acho que, infelizmente, a categoria Parque sempre carrega um potencial muito grande de instalação turística, de ecoturismo, de exploração de visitantes e eu acho que foi gerada uma expectativa nas pessoas em relação a isso que não se cumpriu e acho que na intensidade que foi gerada essa expectativa não vai se cumprir nunca. O Parque tem atrativos incríveis, mas ele sempre vai ser assim para grupos restritos de exploradores. As pessoas daqui da região o contato que elas tinham era como Parque Estadual do Biribiri que em um dia de Carnaval recebe mais de mil visitantes. O Sempre-Vivas nunca vai ter uma história assim, equivalente ao Biribiri. Até pela distância que ele está com acessos muito difíceis. Então ele vai ser um turismo mais pra aventureiros mesmo, travessias e tal. Então eu lamento isso. Eu acho que as pessoas foram mal informadas mesmo na época. Eu entendo que foi um processo legal, mas nem por isso ele foi justo (E4, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Sobre os atores envolvidos na criação, eu sei de um sobrevoo que teve, da equipe do Ibama, que delimitou a área do parque a partir de uma imagem desse sobrevoo. Sobre outras instituições envolvidas eu não sei até que ponto

a Terra Brasilis⁶⁷ estava envolvida. Eu sei de dois profissionais que fizeram um trabalho para ela com os coletores de sempre-vivas numa direção de criação de área protegida que permitisse o manejo e a orientação dos coletores. E o que foi feito não foi isso. Esses trabalhos foram feitos para subsidiar a criação de UC de Uso Sustentável, considerando os coletores e essa atividade da coleta de sempre viva. Eu conheço muitas pessoas revoltadas com a criação do Parque. Uma das biólogas que trabalhou nesse projeto tinha uma visão do sociobioambientalismo, acho que ela está fazendo doutorado fora do Brasil. Mas eu sei que ela [Terra Brasilis] teve uma participação. Não sei dizer exatamente qual foi a relação da dela com o Ibama na época. O que seu sei é que houve um desencaixe. Tudo estava sendo direcionado para a criação de uma UC de Uso Sustentável e na última hora foi criada uma de uso integral [proteção integral]. Já ouvi depoimento no Conselho de conselheiros ligados aos distritos de Diamantina que se sentiram usado, porque na escola, na época, criança recebeu as pessoas do Parque, não sei se prefeitura teve envolvimento com isso, mas tinha um discurso de que o município arrecadaria, de que teria melhoria de serviços públicos, de escola, de estrada, saúde, em geral. E que, em função desse discurso, as crianças na escola assinaram como se fosse uma Consulta pública ou algo do tipo. [...]. Tem assinatura do conselheiro nesse documento, sendo que hoje ele discute fortemente esse problema e o conflito da criação do Parque. Então a ideia era que incluísse as pessoas. Quer dizer, seria uma coisa boa para todo mundo. [...] tive contato com muita gente, as pessoas realmente têm uma dificuldade enorme de entender o que é uma Unidade de Conservação. Eles chamam de porqueira (E9, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. O Parque das Sempre-Vivas foi organizado pelo ex-prefeito Gustavo Botelho Júnior na região de Diamantina no final dos anos 90. [...] E uma coisa que me deixou contrariado e até hoje eu estou foi que na época que foi criado o Parque das Sempre-Vivas aqui na região veio [...] a turma da área ambiental junto com o Prefeito e foram nas localidades pedir permissão para criação do Parque. E a área que o pessoal permitiu para colocar como Parque, eles prometeram a compra, para indenizar, e não cumpriu. E o pior, depois eles vieram e aumentaram a área sem permissão do pessoal. A área de produção de milho e feijão, de tudo, não pode mexer que eles brigam. É uma coisa que a pessoa vai com boa intenção, apoia e depois porrete. E isso aí eu acredito que os governos fazem essa covardia é para receber imposto ecológico, prejudicando o pessoal. Porque quando maior a área, mais recebem. A saber que o município também recebe e nada é feito nesse sentido de retorno à região do Parque. O dinheiro vem para a conta da Prefeitura e nada retorna para a ecologia do lugar. [...]. Porque de acordo com os órgãos ambientais do governo federal e do governo estadual o Parque ia trazer renda e emprego para

⁶⁷ O Instituto Terra Brasilis de Desenvolvimento Socioambiental, ou simplesmente Terra Brasilis, fundado em 1998, é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos ou econômicos e sem vínculos partidários ou religiosos. O Terra Brasilis trabalha na concepção, gestão, coordenação, desenvolvimento ou patrocínio de atividades que promovam a conservação e o uso responsável do patrimônio natural e cultural brasileiro, a partir de fundamentos técnico-científicos, tendo como princípios básicos a ética e o compromisso socioambiental. O Terra Brasilis trabalha em vários programas onde busca atrelar a conservação dos recursos naturais com desenvolvimento econômico e social. Os trabalhos desenvolvidos são organizados em programas, os quais tratam de assuntos de relevância na temática ambiental mundial, tais como os serviços ecossistêmicos, paisagem sustentável, economia verde, sustentabilidade rural, comunicação para a conservação, entre outros. Informação disponível em: <<http://www.terrabrasilis.org.br/index.php/quem-somos-7>>. Acesso em 31 dez. 2017.

o pessoal. O diálogo deles foi esse. E o povo entusiasmado por isso. E depois ao invés de ajudar prejudicou porque dobrou a área. E aí é uma reclamação geral tanto do Parque das Sempre-Vivas quanto do Biribiri. Acabou virando um problema porque tirou o trabalho, o sustento das pessoas. [...]. Então o Parque é o seguinte: como foi conversado no início e com autorização dos proprietários, tirando a terra produtiva, a terra de plantação e prometendo emprego e tudo o mais para comunidade era bom. Agora depois que mais que dobrou a área, para mim só prejudica. E um por um reclama, todo mundo (E11, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Nós já estudamos bastante esta situação. A mais esdrúxula possível [a criação do PNSV]. O Parque foi demarcado de helicóptero. Sem estudo aprofundado e, pior, sem envolvimento da comunidade. Tinha uma proposta inicial de ser uma UC menor no município de Diamantina. Havia uma articulação inclusive com o prefeito da época, algumas ONG ambientalistas de Minas que propuseram. Ia se chamar Parque Nacional do Inhaí. Foi na gestão de 2000 a 2004 que era do prefeito Gustavo Botelho, Gustavinho. Mas teve a atuação na região de algumas organizações ambientalistas de Minas. A Biodiversitas se não me engano, e que propuseram junto ao prefeito a criação do Parque. Mas ao encaminhar a questão na época é que eles sobrevoaram a área e criaram à revelia das comunidades (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

Abordando a questão nessa direção, Monteiro (2011), a partir de relatos de moradores de Inhaí e de outros povoados e distritos influenciados pelo PNSV, menciona desconhecimento das comunidades em relação à criação da UC e a ausência de consultas aos moldes do que preconiza a legislação que regulamenta a criação de UC. Houve caso de criança que teria assinado uma lista que foi entregue na escola e só recentemente tomou conhecimento de que ela se referia ao apoio à criação do Parque. Esse ator contesta o número tão reduzido de pessoas que assinaram o abaixo-assinado, considerando que o distrito possuía mais de 1000 moradores na ocasião. Além do mais, ao procurar por pessoas que estavam na reunião realizada em Inhaí no início de 2001, ela descobriu que não houve explicações acerca da categoria de UC que seria criada e suas restrições ao extrativismo vegetal.

Após a criação do PNSV, deveria vir em seguida a etapa de implantação, conforme já mencionamos nesse trabalho. Contudo, de 2003 a 2006 a Unidade operou com apenas um servidor na função de chefe, sendo possível realizar ações pouco expressivas (ICMBIO, 2016). Sobre esse momento, um entrevistado salienta que “[...] não tinha Analista. Daí isto contribuiu para o lapso entre a criação da UC e elaboração do Plano [Plano de Manejo]. Teve período que teve um ou dois servidores” (E22, entrevista realizada em julho de 2017). Ainda sobre esse período,

[...]. Em 2002 teve a criação do Parque. A gente passou um período de 2002 a 2005 sem ter noção de que isso existia. A gente então começou a ouvir acerca da implantação do Parque. Que já tinha, chegou em 2005, o gerente lá. Começou a falar: “Ah, isto aqui é Parque, vocês vão ter que sair”. Esta questão toda. A gente não tinha noção do que era um Parque. “Ah tá, chegou o Parque e aí? A gente continua, a gente sai?” E nas conversas nas reuniões o que eles falavam era: “Parque não pode ter gente. Vocês vão ter que ir embora”. Numa dessas reuniões eu participei e perguntei: “Tá. A gente vai ter que sair, mas como isto funciona? Porque já que não tem outro jeito a gente tem que ao menos saber como as coisas funcionam”. E duas questões que eu queria saber era se tinha como voltar atrás, por exemplo, correr atrás, entrar na justiça, o que fosse, de alguma forma pra garantir que a gente teria acesso ao nosso território. E se não tivesse jeito ver o que fazer. Aí a menina falou que não tinha jeito, que não adiantava brigar com o governo, que é o governo e então que não adianta. E que a única coisa que a gente podia fazer seria um projeto para mudar, elaborar um projeto para a gente conseguir terra em outro lugar. A gente seria remanejada para outro lugar. [...]. Então, em 2005 a 2007 foi a tentativa de implantação que foi essas questões de estar avisando, “vocês têm que sair”. Antes a gente até já tinha ouvido falar mais ou menos que era Parque, mas a gente não tinha noção o que era isto (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

Uma das realizações que conseguimos identificar durante o período em que só teve um servidor no PNSV foi a elaboração do Plano Operativo de Prevenção e Combate aos Incêndios do Parque Nacional das Sempre-Vivas em 2006. A construção do Plano se deu de forma conjunta com servidores do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo/Ibama) e da Sede do Ibama em Brasília. As demais ações desenvolvidas nesse momento visando a implantação do PNSV, segundo Monteiro (2011), podem ser assim sintetizadas: contato inicial com moradores locais comunicando a existência da unidade e as consequências em caso de uso da área; a enumeração de proprietários de terras, bem como a localização das fazendas e posses; juntada de informações cartográficas e sinalização de alguns limites da unidade; o combate à prática de uso do fogo, por meio da formação de brigadas e da veiculação de campanha de conscientização em rádio local; a construção de um termo de cessão de uso da área pertencente às Obras Kolping denominado Campo São Domingos, transformando-a em base de apoio dentro do Parque; e, a implantação de um sistema de comunicação via rádio comunicador, adquirido via compensação ambiental a fim de efetivar a comunicação entre os vigilantes contratados e o escritório da UC sediado em Diamantina.

A partir de 2007 a UC começa a contar com equipe de trabalho formada por servidores do quadro efetivo da carreira ambiental federal, primeiramente do Ibama e, a partir de 2008, do ICMBio, após criação dessa autarquia em agosto de 2007. Estavam lotadas na UC naquele momento quatro servidores. Pelo o que se conseguiu apurar por meio de documentos e

entrevistas, até 2010 pode-se elencar como principais atividades desenvolvidas nessa gestão a fiscalização intensiva da Unidade e a estruturação do Conselho Consultivo que é criado em 2009, o que pode ser entendido como um início do processo de implantação do Parque.

No que se refere às atividades de fiscalização, todos os entrevistados são unânimes em avaliar o período e qualifica-lo como de extremos. Isso porque a forma de abordagem da chefia da UC era pautada puramente nas normas que disciplinam a fiscalização de UPI no que tange à proteção da biodiversidade, sem considerar qualquer questão socioambiental. O problema é que, naquele momento, não havia sido iniciado o processo de desapropriação e indenização dos proprietários e posseiros, o que não ocorreu até hoje. Isso é explicado pela ausência de titularidade das terras por parte dos desses proprietários e posseiros, o que demanda um processo de regularização fundiária. Nesse sentido, um dos entrevistados ligado à gestão do PNSV salienta,

[...]. A condição fundiária foi até feito um levantamento, um estudo para a criação, mas era mais da parte dos 50 mil hectares e não dos 124 mil. Olha, a situação fundiária ela é basicamente assim, do que a gente consegue ver, a gente não tem uma informação segura, a gente não sabe se tem e o que tem de terra devoluta, se tem... Mas tem propriedades particulares, grandes fazendas, tem duas RPPNs estaduais, isso antes do Parque. [...]. Além disso nós temos grandes áreas com documentos antigos, até documento paroquial, de 1857 se não me engano, documentos feitos em Paróquia. Depois disso só foram feitas vendas, mas nunca registrado. E documento antigo vale. Então nós temos muitas situações que você tem áreas até grandes com uma quantidade enorme de herdeiros que a princípio são posseiros. Mas eles são posseiros e são herdeiros. Então essa é uma situação e parece não ser terra pública. Tudo indica que não. [...]. Há dificuldade de regularizar fundiariamente, porque não é só dinheiro. É a questão do documento de terra também. A questão que eu te falei antes. É uma questão estrutural. Não só do Estado brasileiro, que de certa forma é do Estado nunca ter feito uma Reforma Agrária... Mas a questão fundiária é um entrave enorme pra gente. Recurso sempre é também, dificulta [...] (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

Contudo, um outro ator entrevistado ligado ao setor empresarial salienta que o entrave estaria mais relacionado à questão de disponibilidade de recursos para se fazer a indenização, considerando a questão fundiária como de segundo plano, uma vez que a sua propriedade não teria qualquer entrave de natureza fundiária, mas nem por isso foi indenizada.

[...]. Sobre a área que foi desapropriada ainda não está regularizada pelo ICMBio a nível de indenização. Foi pleiteado isso, por diversas vezes, mas foi alegado falta de recurso para fazer essa regularização. Não há nenhum impedimento de nível cartorial da área. A área é livre de ônus, toda

regularizada, não deve taxas e não há problemas [...]. Quando ele foi criado por Decreto, nós só fomos comunicados. Então quando nós soubemos, era o Ibama que fazia a gestão, nós fomos informados que tinha sido criado por Decreto presidencial a Unidade de Conservação. Aí passamos a ter contato com servidores da Unidade para atender a legislação no que a Unidade nos pedia. [...] não nos opomos à desapropriação. Apenas requeremos a indenização. Respeitamos o Decreto, nunca manifestamos de forma contrária e apenas reivindicamos o direito à indenização que seria lógica e natural, mediante a desapropriação (E14, entrevista realizada em julho de 2017).

Mesmo diante dessa situação, a gestão que se inicia em 2007 é intensa no combate às práticas de uso no território realizadas pelas comunidades do entorno. As atividades coibidas foram principalmente as práticas do fogo e do garimpo, mas também, mesmo que em menor proporção, do extrativismo de flores, da criação de gado dentro dos limites do Parque e até mesmo das atividades culturais e de recreação, como ocorreu com as cavalgadas. Foram feitas ações de fiscalização por meio da lavratura de autos de infração, notificações e multas, sendo que a intensidade das ações vem sendo interpretadas mais recentemente como abusivas e truculentas. Essa interpretação perpassa as falas da maioria das pessoas entrevistadas que estão relacionadas ao PNSV, sendo que algumas são apresentadas a seguir:

[...]. Para você ter ideia do impacto econômico, o pessoal de uma comunidade quilombola, Quartel do Indaiá, eles foram multados pela gestora da época e tiveram a Bolsa Família cortada. A ponto de um Promotor de Justiça ter que entrar no caso e pedir para desbloquear o CPF do povo para continuarem recebendo o benefício (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. De 2007 a 2009 trocou o gerente do Parque e a [...] fez o diabo a quatro ali, que hoje a gente chama ela de diaba loira. Ela começou a fazer coisas que a gente não acreditava que um ser humano poderia fazer com o outro. Ela humilhava as pessoas do campo, teve multas, teve prisões, por causa das pessoas estarem trabalhando no campo da forma que sempre fizeram. Porque uma das coisas que eles falavam é “você podem continuar fazendo a mesma coisa que vocês faziam até que sejam indenizados”. Então assim, “o território ainda é de vocês até que saia a indenização. Então vocês continuam fazendo a mesma coisa”. Eu, no meu modo de ver as coisas, quando uma pessoa fala assim eu vou seguir a minha vida normal: se é comum por fogo, eu vou por fogo; eu apanho a flor, eu vou apanhar a flor; é comum fazer a roça de toco, eu vou fazer a roça de toco. Até indenizar. E teve pessoas presas porque estavam trabalhando com cristal. Mas se é comum, normal, eu tirar um cristal dali, até que seja indenizado, eu vou tirar. Então, assim, se eu tenho uma plantação de capim e vou apanhar a semente, isto é comum, até que saia a indenização eu vou fazer isto. Então assim, dessas coisas que as pessoas continuaram a fazer é que veio as multas, veio as proibições. E assim, eu acho que é a forma como isto foi feito. Porque eu acho que tem várias formas de você lidar com o outro. Ela colocava arma na cabeça, ela pegou semente, destruiu rancho, destruiu cerca que estava na roça. Então, tem coisas que eu

acho que é mais grave ainda e difícil de você aceitar, por exemplo, uma pessoa destruir uma roça. Truculento demais, desumano, porque se você faz uma plantação, isto é alimento. Como uma pessoa é capaz de fazer isto? (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Porque a chance que eles dão para o povo é só multa e até prisão teve muitas aqui. [...] que teve aqui de Chefe colocou fogo até num rancho de palha lá perto de... Rancho que a pessoa ficava ali temporário. Muita gente vivia da apanha da sempre-viva e tudo foi cortado, tudo proibido (E11, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Para a comunidade em geral ainda não teve benefício. Teve mais um papel negativo mesmo porque houve muita proibição, essas coisas, e a comunidade fica meio assim... Porque quando foi fundado esse Parque, a população não tinha certeza e nem ideia do que seria. No início saía aquelas conversas de que vai trazer turismo, vai ter isso, vai ter aquilo. Esperava muitos pontos positivos, mas depois que fundou é que a comunidade viu que não era totalmente o que eles falaram. Tipo, de turismo, uma pessoa de baixa renda não ganha nada porque não tem como montar uma pousada e não tem como ter renda nenhuma. E com a proibição e a imposição hoje você não pode garimpar mais. Não falo de mineração, mas de garimpo artesanal. Agricultura você não pode mais fazer uma pequena roça. Então acabou limitando muito. No entorno do Parque pode até fazer alguma coisa, mas qualquer coisa que você vai fazer, se de repente você encontrar com eles do Parque, mesmo não estando dentro do Parque, a pessoa já fica meio cismado. Então acaba restringindo a comunidade do entorno de qualquer forma (E21, entrevista realizada em novembro de 2017).

Entretanto, o fato de não ter havido a indenização naquele momento põe em xeque toda a investida da gestão supracitada. Nesse sentido, um membro da equipe gestora atual salienta o direito de uso do território enquanto não ocorre a indenização:

[...]. Então em algum momento tem que ser indenizado. Enquanto isso, essas pessoas têm direito de usar, sejam comunidade tradicional ou não. Então tem, eu não sei falar em porcentagem porque a gente não tem o levantamento, mas tem essa situação e ela é bem significativa. Se não em área, pelo menos em uso, ela é bem significativa dentro do Parque, essas áreas de herdeiros, de fazendas antigas que os familiares compraram e ficaram com famílias enormes hoje. Então é uma quantidade enorme de pessoas hoje. Nunca foi feita a destinação dessas áreas, a questão de herança. Todas essas áreas são espólio. Então essa é uma situação que a gente tem bem difícil de resolver, mas é resolvível. E até por um lado é interessante porque você não vai indenizar só a posse, porque na verdade não é posse. É propriedade, mas o documento é lá de trás. É uma situação bem complicada (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

Em agosto de 2009 é publicada a Portaria ICMBio N° 62 que cria o Conselho Consultivo do PNSV (Convivas), cuja composição incluía associações comunitárias, câmaras

municipais, prefeituras, instituições do estado de Minas, universidades, ONG, entre outras (Anexo 3).

[...]. Então eu cheguei aqui em Diamantina e aí acabei me candidatando a conselheira do Parque e atuo desde então. Mas o Convivas teve umas paradas nesses anos, uma falta de continuidade em alguns momentos. A equipe inicial que estava aqui nessa época, de umas três, quatro pessoas, ela acabou se desfazendo e durante muito tempo o Parque teve um único funcionário. Então ele não tinha muito como dar continuidade. Aí o Convivas acho que ficou uns dois anos sem a gente se reunir. Aí quando a nova equipe assumiu, embora o mandato de todo mundo tivesse acabado, eles propuseram uma recondução daqueles mesmos conselheiros para tocar adiante. Na verdade, foi quase que um iniciar dos trabalhos porque antes não tinha dado muito tempo para isso. Então eu acabei permanecendo [...] (E04, entrevista realizada em julho de 2017).

Além do que já foi mencionado, algumas parcerias foram realizadas nessa gestão a partir de 2007, o que viabilizou, por exemplo, ações de levantamento de flora e fauna do PNSV:

[...]. O Instituto Biotrópicos em 2007 aprovou um projeto com a Conservação Internacional que era para fomentar atividades no PNSV. O Parque era recém-criado, seria uma parceria das três instituições e a Biotrópicos que era a executora. Então foram os primeiros projetos de levantamento de fauna, de flora. Teve também o pagamento de um funcionário, o primeiro funcionário do Parque que ficou lá naquela casinha que a gente fez a reunião. O salário dele foi pago por este projeto (E04, entrevista realizada em julho de 2017).

Mas se houve parcerias, também ocorreu divergência com instituições locais. Monteiro (2011) relata o caso de uma multa aplicada à Prefeitura de Diamantina que, sem ter se adequadado às exigências ambientais relacionadas, teria reformado uma ponte em área limítrofe ao PNSV. Houve fiscalização pela equipe do PNSV e embargo da obra. Isso impossibilitou fazer manutenção na estrada de terra que fazia ligação entre comunidades rurais. Tal situação gerou desconforto entre os políticos locais e o ICMBio. “A gestora que foi responsável, na época da formação do Conselho, se ela não fosse embora, acho que ela ia ser jurada de morte. Essa mulher criou muito problema” (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Segundo consta no Plano de Manejo do PNSV (ICMBIO, 2016), em 2010 estavam lotados na Unidade dois servidores e, em 2011, apenas um. Em 2012 a equipe volta a ser composta por quatro servidores, sendo que em 2014 contava “com oito analistas ambientais lotados, todos oriundos de concursos públicos. A equipe atual possui seis biólogos, uma

engenheira florestal e uma ecóloga e bacharel em direito” (ICMBIO, 2016, p. 159-160). Essa é a equipe que, a despeito de algumas mudanças, permanece à frente da gestão do PNSV.

Entre as realizações dessa equipe está a condução do processo de reformulação do Convivas, com a exclusão de representações que pouco se envolviam nas atividades e a inclusão de outros, bem como um trabalho de aproximação com as comunidades em prol do fortalecimento da participação e do diálogo. Outras ações estiveram ligadas à elaboração do Plano de Manejo e, mais recentemente, aos esforços em torno da construção dos Termos de Compromisso e da implantação do Programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF).

Sobre a reformulação do Convivas, apesar de algumas mudanças, ele ainda mantém muitos dos atores que fizeram parte da instância desde a criação. Por outro lado, comunidades que tem estreita relação com o Parque, devido à proximidade física com a UC, ou deixaram a instância, o que caracteriza vacância, ou ameaçam deixá-la. O Quadro 11 apresenta a atual formação desse Conselho.

Quadro 11 – Estrutura atual do Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre Vivas (Convivas)

Setor	Representação	Tipo de Participação
Órgãos Públicos Ambientais	ICMBio	
	IBAMA	Titular e suplente
	Instituto Estadual de Florestas (IEF) - Parque Estadual do Biribiri	Titular
	Instituto Estadual de Florestas (IEF) -Parque Estadual da Serra do Cabral	Suplente
	Prefeitura de Diamantina	Titular e Suplente
	Prefeitura de Bocaiúva	Titular e Suplente
	Prefeitura de Buenópolis	Titular e Suplente
	Prefeitura de Olhos D'Água	Titular e Suplente
Órgãos Públicos – áreas afins	EMATER Buenópolis	Titular:
	IDENE Diamantina	Suplente:
	EMATER Olhos D'Água	Titular
	EMATER Augusto de Lima	Suplente
	Polícia Militar de Diamantina	Titular
	Polícia Militar de Bocaiúva	Suplente
Instituições de Ensino e Pesquisa	UFMG	Titular e Suplente
	UFVJM	Titular e Suplente
	IFNMG	Titular e Suplente
Comunidades Tradicionais e Agroextrativistas	Associação a Grande Vitória de São João da Chapada	Titular e Suplente
	Quartel do Indaiá	Titular e Suplente
	Associação Arte Flores da Comunidade de Macacos	Titular e Suplente
	Comunidade de Pé-de-Serra	Titular e Suplente
	Associação de Curimataí	Titular e Suplente
	Associação do Grupo de Produtores Rurais de Inhaí e Região (AGPRIR)	Titular e Suplente
	Associação Comunitária dos Assentados do PA Dois de Junho	Titular e Suplente
	Moradores da Fazenda Braúnas	Titular
	Associação dos Agricultores Familiares Quilombola de Vargem do Inhaí	Suplente
	Vacância	Titular e suplente
	Setor Colegiado	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Buenópolis
Sindicato dos Trabalhadores Rurais Assalariados e Agricultores Familiares do Município de Bocaiúva, Guaraciama, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Olhos D'Água e Joaquim Felício		Suplente
Associação de Artesãos Sempre Viva Galheiros		Titular e Suplente
Comitê de Bacia Hidrográfica Jequitaí-Pacuí		Titular e Suplente
Vacância		Titular e Suplente
Setor Privado		ASAMAR S.A. (Fazenda Álamo)
Setor Turístico	Grupo Naturalmente,	Titular e Suplente

Fonte: elaboração própria a partir de ICMBio (2017b)

Constatamos a partir das entrevistas que os impasses que envolvem a participação no Convivas se dão por motivos distintos, entre eles: uma avaliação de que a instância tem pouco significado no que se refere às ações práticas, inclusive de articulação de soluções para os problemas das comunidades que, via de regra, se referem à geração de renda; o limite da participação, uma vez que na maioria das vezes o representante não contribuiu na gestão da UC com posicionamentos que representem a média das ideias que perpassam a instituição de origem, mas apenas com a visão própria e/ou de seu setor, departamento, divisão; a percepção de que a participação na instância torna o ator e a instituição que ele representa conivente com as decisões da UC que, na avaliação de alguns atores, parece resistente em não discutir as reivindicações das comunidades, por exemplo, a recategorização; a perspectiva de produção do consenso que tende a anular o enfrentamento dos conflitos; a supremacia da dimensão preservacionista em detrimento das necessidades básicas das comunidades; as limitações pessoais para a participação (deslocamento, afastamento do trabalho, etc.); e, o fato de se tratar de um Conselho Consultivo e não Deliberativo, em que a participação dos atores, principalmente provenientes da sociedade civil, se configura como um “mero palpite”, cuja aceitação ou não depende da equipe gestora da Unidade. Nesse sentido, algumas falas afirmam o seguinte:

[...]. O Parque nunca chegou em Associação nenhuma para desenvolver um projeto para beneficiar as comunidades. Porque corta o extrativismo e depois não propõe nada. É por isso que Associação está querendo sair. Porque não tem um objetivo. Você chega lá e cobra e cobra e não aparece objetivo nenhum, criar emprego, nada. Aí fica complicado. [...]. Por exemplo, o Curso de Brigada. Eu faço parte do Conselho, mas tem um erro deles que na época do curso eles não dão essa informação para a gente levar isso para a comunidade para eles fazerem o curso também. A maioria do povo não participa. E o povo cobra da gente porque a gente faz parte do Conselho lá. Então é muito complicado. Nessa contratação de brigada as comunidades ali têm que estar bem informada. Isso aí não falam não (E8, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Eu questiono muito a eficácia de um Conselho desse tipo, porque assim, o fato de eu estar representando não significa que eu consigo compartilhar isso na instituição que represento. E da mesma forma é a Emater, a Polícia Militar, a Prefeitura. Então eu acho que o alcance do representante é muito limitado. E vejo uma ineficiência do Conselho nesse sentido, mas não é um problema desse Conselho, é dessa forma de funcionar que é limitada. As pessoas que estão ali não são pessoas que têm poder decisão nas instituições que elas representam. Agora quanto ao PNSV, o que eu vejo como conselheira é que eles estão “empurrando com a barriga” e estão implementando o Parque Nacional. E isso como conselheira me gera muito desconforto. Porque parece que estou contribuindo para implementar um Parque e... as vezes me dá

vontade de sair do Conselho por causa disso. [...]. Eu sou uma pessoa que busca consenso sabe? Agora esse consenso que eu acho que a gente precisa construir ele parte de um enfrentamento de um problema muito estruturante que é entender qual é a natureza dessa área protegida, se ela deve ser, de fato, Parque Nacional, se ela deve ser uma unidade de uso sustentável. (E9, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Tende muito para um lado preservacionista [o Conselho]. E tem também a questão da dificuldade de participação das comunidades, por exemplo, teve a reformulação do Conselho. A gente brigou para que tivesse maior representação das comunidades, das comunidades que foram mais atingidas, mas mesmo assim. A viabilidade para participação é muito complicada. A gente fica dependendo muito de carona. Quem vai que pode dar carona para alguém. As pessoas das comunidades têm que chegar aqui em Diamantina por conta própria para participar. Aí chega em um momento que você vai ocupar um espaço, deixar de trabalhar um dia pra vir, ainda tem que gastar e é um Conselho Consultivo. Você não delibera nada e aí eu acho que vai desanimando (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

Diferentemente do que ocorre na grande maioria das UC, em que são contratadas consultorias para elaborar o Plano de Manejo, no PNSV o documento foi feito pela própria equipe, com metodologia própria, acompanhada pela Coordenação de Elaboração e Revisão do Plano de Manejo do ICMBio. Também foi instituído no âmbito do Convivas um GT de construção do Plano de Manejo, mas segundo afirmaram alguns entrevistados, o papel dele foi apenas marginal.

Sobre esse processo de elaboração do Plano de Manejo, o gestor do Parque salientou que, após a construção de um plano de trabalho, eles começaram em 2012, tendo finalizado em 2015 e publicado o documento em 2016. Foram usados dados secundários e de pesquisas que estavam em andamento no Parque, por exemplo, uma de mapeamento da vegetação. Além disso, foram feitas reuniões nas comunidades durante cerca de dois anos.

[...]. A gente conseguiu convencer Brasília de uma metodologia nossa aqui, da equipe. Fizemos muitas reuniões com comunidades. Porque como tinha o conflito a gente precisava entende-lo e como a equipe era nova precisávamos também ser conhecidos pelas pessoas e conhecer as pessoas do entorno. A gente ia fazer isso e aí veio a necessidade de fazer o Plano de Manejo porque ele foi por uma Ação Civil Pública. Nós fomos obrigados, obrigação judicial. Esse é outro ponto. Aí a gente optou por fazer essas reuniões coletando informações para o Plano de Manejo. Então o objetivo das reuniões era conhecer a comunidade, a comunidade nos conhecer e obter subsídios para o Plano de Manejo (Chefe do PNSV, entrevista realizada em julho de 2017).

[...] eu já conhecia os Planos de Manejo dos outros parques daqui da região. E aí a proposta do Convivas para mim foi uma proposta muito revolucionária porque é aquele Plano de Manejo feito por meio de uso de uma metodologia

muito compacta, fazendo um planejamento de curto e médio prazo e elaborado sem custos pela própria equipe do Parque. Mas eu achei que foi bom porque os outros que eu conheço, que são planos de manejo de três volumes de oitocentas páginas cada um, aqui na região são todos assim porque envolveram os mesmos consultores. Fizeram do Parque Estadual do Rio Preto, Parque Estadual do Itambé e Parque Estadual do Biribiri. E acaba até inviabilizando a praticidade da história. Então eu achei muito boa a metodologia que foi usada, achei que eles realmente adotaram o caminho certo para fazer (E4, entrevista realizada em julho de 2017).

No planejamento do Plano de Manejo, base para a gestão da UC, foram elencados os sintomas percebidos em cada problema identificado, os “nós críticos” (causas priorizadas), as operações necessárias e os resultados esperados. Os problemas elencados são: degradação dos ecossistemas; uso público não implementado; falta de dominialidade das terras da UC; conflito territorial com as comunidades; risco de novas extinções de espécies de fauna; a sociedade ainda não está inserida de forma efetiva na gestão da UC; e, ameaça às populações de sementes vivas no interior da UC.

Algumas operações chamam a atenção em se tratando de UPI, já que tradicionalmente não foram práticas consideradas nesse grupo de UC. É o caso da implantação do MIF. Outro caso é o das operações que não se configuram como atribuição de um Parque, por exemplo, a construção dos projetos de desenvolvimento agroecológico junto às comunidades do entorno. O Quadro 12 elencou essas principais operações planejadas a partir das causas identificadas e priorizadas. A partir dessas operações decorrem as priorizações que vão compor as ações executadas pela equipe gestora do Parque.

Quadro 12 – Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV): operações planejadas a partir de causas identificadas e priorizadas

Operações	Causas
Implantar o Manejo Integrado do Fogo (MIF) no PNSV em conjunto com moradores, posseiros e proprietários	Uso do fogo historicamente para manejar pastos e flores
Elaborar Termos de Compromisso	Presença de gado no PNSV e pisoteio; fogo nas áreas de capões de mata e vargens; demanda por uso do território do PNSV pelas comunidades (sempre-vivas, gado, garimpo, etc.); manejo inadequado das sempre-vivas
Realizar diagnóstico da atividade pecuária no PNSV e propor manejo da atividade	Presença de gado no PNSV
Realizar fiscalização regularmente incluindo verificação anual das condições sanitárias do rebanho	
Buscar parcerias para proposição de projetos de desenvolvimento para a atividade pecuária fora da UC	
Propor aos centros de pesquisas a avaliação do impacto da presença do gado nos campos naturais do PNSV	
Realizar manutenção adequada das estradas; elaborar projetos de estradas; promover contenção das erosões	Estradas sem manutenção
Criar um informativo periódico sobre a gestão do PNSV	Contrainformação a respeito da atuação da equipe do PNSV
Construir, em parceria com universidades, ONGs e centros de pesquisas, projetos de desenvolvimento agroecológico junto às comunidades do entorno do PNSV; envolver comunitários no uso público do PNSV; fazer gestão das demandas levantadas pelas comunidades nas reuniões.	Inexistência de agenda positiva do PNSV junto às comunidades
Incentivar o manejo das sempre-vivas em campos fora da UC; promover o ordenamento do extrativismo vegetal nas áreas não regularizadas do interior do PNSV	Demanda por uso do território do PNSV pelas comunidades (sempre-vivas, gado, garimpo, etc.).
Fazer gestão junto às lideranças no sentido de demonstrar que o Termo de Compromisso é um instrumento que traz segurança para as comunidades até uma solução definitiva da questão territorial	Lideranças entendem que o Termo de Compromisso não atende aos anseios e demandas das comunidades.
Buscar parcerias para viabilizar a criação de mocó em cativeiro junto às comunidades	Caça
Apoiar a regulamentação da atividade de extrativismo vegetal em Minas Gerais; promover pesquisas para subsidiar o manejo das sempre-vivas (conservação e extrativismo)	Manejo inadequado das sempre-vivas.

Fonte: elaboração própria a partir de ICMBio (2016)

Observou-se também que apesar de práticas da gestão passada condenadas pelas comunidades permearem a construção do Plano, aparecendo como nó crítico/causas priorizadas, não foram sinalizadas operações para eles. É o caso dos nós críticos “indícios de abuso de autoridade pela gestão do parque no período de 2007 a 2010” e “indícios de violação de direitos humanos pela gestão do parque no período de gestão de 2007 a 2010”. A justificativa

apontada é que “a análise demonstrou não ser pertinente trabalhar com a questão” (ICMBIO, 2016, p. 184).

Baseando no Plano de Manejo, foi construído em novembro de 2016 o Plano de Ação Convivas da gestão 2016-2018 com prioridades que vem sendo trabalhadas a partir de 2017. Na Figura 17 estão algumas dessas atividades e os responsáveis tanto do Convivas quanto da equipe do PNSV pela execução.

Figura 17 – Atividades do Plano de Ação do Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre-Vivas (Convivas) 2017-2018



Fonte: acervo pessoal

Como se observa, Câmara Temática e GT criados vêm atuando principalmente com a implantação do uso público no PNSV, a discussão e o planejamento de um seminário envolvendo as prefeituras para pensar alternativas de destinação do ICMS Ecológico gerado pela UC e o avanço na elaboração dos Termos de Compromisso⁶⁸.

⁶⁸ Segundo a Instrução Normativa ICMBio Nº 26 de 4 de julho de 2012, o Termo de Compromisso é um instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado entre o ICMBio e as populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos.

Sobre os Termos de Compromisso, eles serão abordados mais à frente, mas nota-se pela síntese apresentada no Quadro 12 que ele é um instrumento importante para a condução dos trabalhos de gestão da UC, sendo contemplado como operação para muitos nós críticos que perpassam a relação com as comunidades no que diz respeito aos seus modos de vida e usos do território. Sobre a importância deles, uma entrevistada membro do Convivas ligada a uma instituição de ensino e pesquisa salientou que se trata de uma ferramenta que vai organizar não só as ações dos comunitários no território, sendo positiva também para a gestão do Parque. A regulamentação das atividades realizadas pelas comunidades as retira da marginalidade enquanto não ocorre a desapropriação e indenização pelo Estado.

[...]. Está dentro de um Parque e mesmo a terra sendo da pessoa ela está criando gado que não pode, está pondo fogo em uma área que não pode, etc. Os Termos de Compromisso trarão segurança para essas pessoas. Enquanto não se resolve, pelo menos elas sabem que estão ali na terra que sempre foi delas, fazendo as atividades que sempre fizeram e com tudo no papel, tudo certinho (E7, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre o MIF, as primeiras ações envolvendo esse tipo de manejo ocorreram em 2015 por meio da queima precoce (ocorre no começo da estação seca) e controlada de segmentos da vegetação. Estudos vem sendo realizados na região para entender melhor a prática do fogo e seu impacto nas espécies de *Eriocauláceas*. Em um desses estudos, cuja finalidade foi subsidiar o MIF, Bedê (2016) realizou um experimento entre as florações de 2015 e 2016 de espécies nativas de sempre-vivas que apresentam destacado valor comercial no Espinhaço Meridional: a *Comanthera ruprechtiana* e a *Comanthera elegans*, conhecidas popularmente como janeirona e pé-de-ouro⁶⁹. Os tratamentos consistiram em combinar ações de coleta de flores e queima dos campos, a fim de entender os efeitos dessas práticas, tendo sido estudadas duas espécies. Naquele contexto já vinha ocorrendo alta mortalidade dessas espécies, o que foi associado à variação das chuvas nos meses antecedentes à floração. Isso levou às dificuldades na sobrevivência de plantas adultas e no estabelecimento de plantas jovens.

O estudo recomendou ao PNSV que se evitasse reincidir na queima em campos queimados recentemente, a fim de evitar impactos nas plantas jovens logo em seguida ao impacto que foi causado pela estiagem nas plantas maduras, sendo que os dados indicaram

⁶⁹ O gênero *Comanthera* também é reconhecido na área da Botânica como *Syngonanthus*, tendo ocorrido as duas formas nos estudos que analisaram as espécies de sempre-vivas no território estudado.

haver sensibilidade à queima precoce da espécie conhecida como pé-de-ouro. Sugeriu também a realização de monitoramentos para coletar dados que pudessem checar os padrões.

Sobre o MIF, atores entrevistados ligados ao Convivas representando comunidades e instituições de ensino e pesquisa demonstram a relevância da prática, reforçando estudos que vem sendo realizados no Cerrado e que já abordamos aqui. Sobre as bases para o manejo diversos critérios são observados: o volume da biomassa disponível para queima, a umidade, a direção do vento e a época do ano que deve ser antes do período da seca. Há relatos de que a diferença entre a prática realizada pelas comunidades e a proposta defendida pelo MIF está no fato de não se colocar o fogo no final da estação mais seca do ano, o que algumas pessoas nas comunidades costumavam fazer para manejar o pasto para a criação do gado. Nesse sentido, há um entendimento de que o conhecimento técnico do ICMBio acaba ajudando, sendo que alguns experimentos realizados demonstraram que a intensidade do fogo não destruiu a gema das plantas (de onde sai os chamados brotos), não havendo qualquer alteração prejudicial, já que o fogo não chegou neles. Nesse sentido, um membro do Convivas ligado às instituições de ensino e pesquisa salienta,

[...]. E se não queimar, vai passando muitos meses e a biomassa vai só aumentando, só aumentando. Aí quando vem o fogo ele é mais destruidor do que no início. Porque aí tem um grande volume de biomassa que vai alimentar o fogo. Aí queima capão, queima tudo. Sai lambendo tudo como se diz. E este entendimento é bem recente. Porque antes fogo não estava em discussão. E ainda tem quem é contra. Eu que sou de roça, antes se queimava e tinha receio de fiscalização. Não podia ver e se visse a gente não podia falar nada dizendo quem foi. Hoje tem esta tendência de admiti-lo desde que controlado. E esta questão do fogo também, a gente está no Cerrado. No Cerrado o solo é muito pobre. Quando faz a queima tem uma disponibilidade de micronutrientes enorme na terra. Por isso é que brota tudo rapidamente (E1, entrevista realizada em julho de 2017).

Outro ator entrevistado defende que, apesar de há mais de uma década alguns ecólogos já virem defendendo o manejo do fogo no Cerrado, eram poucas vozes apontando essa necessidade. Os fundamentos do MIF, que conforme já discutido envolve outros aspectos além das queimas por meio de aceiros, vem sendo compreendidos no PNSV como importantes de serem aplicados, sendo que o “fogo inteligente” passa a ser mais positivo do que o incêndio depois de um tempo, quando o acúmulo de biomassa se torna um poderoso combustível.

[...]. Eu acho que essa experiência que eles estão tendo ali no Parque é muito boa. Porque as comunidades já usam o fogo. Isso que é bacana porque elas já usam, sempre usaram, e aí não é aquela coisa de proibir. Até porque proibir nunca conseguiu. É usar, mas vendo qual a melhor época, o melhor horário, a melhor forma de fazer (E7, entrevista realizada em julho de 2017).

Coadunando com esse entendimento acerca do manejo do fogo para a manutenção de algumas espécies do Cerrado, alguns estudiosos desse território salientam,

O fogo parece ter um importante papel na manutenção das populações da maior parte das espécies aqui citadas. Isso contraria o senso comum de que todas as queimadas no Cerrado são prejudiciais para a biodiversidade, e que a queima por si só seria responsável pelo declínio das populações de ericoidáceas. Os resultados dessa revisão indicam que esse efeito pode ser esperado em áreas com elevada frequência de queimadas, mas a exclusão do fogo por longos períodos também pode ser prejudicial a essas plantas. Planos de manejo para *Eriocaulaceae* devem incluir a aplicação de queimadas periódicas, contemplando a diversidade de histórias de vida encontradas na família (NEVES, BEDÊ e MARTINS, 2011, p. 62).

Um aspecto importante a ressaltar está relacionado à mudança de paradigma institucional em relação ao fogo. Até há bem pouco tempo essa prática era sumariamente proibida, inclusive no âmbito do PNSV, conforme apontaram trabalhos, causando insatisfação às comunidades: “Eles questionam o direito histórico de uso, afirmam a necessidade da ‘serra’ para a sobrevivência das famílias e ressaltam que a prática das queimadas seja uma técnica necessária às atividades realizadas nos campos, o que vem sendo feito há várias gerações (MONTEIRO, 2011, p. 191).

4.3 PNSV e TAJ: conflitos socioambientais e divergências na implementação dos instrumentos no território

Após a apresentação dos resultados relacionados ao processo de implementação do PNSV, considerando a criação, implantação e gestão da UC, passa-se à discussão do conflito socioambiental que envolve a Unidade, sendo que também serão apresentadas as divergências que perpassaram o processo de implementação do TAJ.

4.3.1 As comunidades tradicionais e o PNSV

Em se tratando do PNSV, pode-se dizer que o conflito socioambiental aglutina dois polos distintos: de um lado está o Parque com suas diferentes gestões e, de outro, as comunidades que tiveram sua existência influenciada, negativa ou positivamente, pela UC. Isso gera uma situação que faz com que a gestão atual do Parque se veja na condição de ter que assumir um conflito do qual ela não foi a responsável direta pela geração. Por outro lado, as comunidades e suas lideranças, de maneira geral, perderam qualquer vínculo de confiança com as equipes da UC. Percebe-se que essas duas situações têm impacto direto na implementação.

Já foi abordado anteriormente os processos que culminaram na criação e implantação do Parque, sendo que ambos foram marcados por dissensões. No caso da criação, boa parte das comunidades questionam a forma como ela aconteceu, sem informações claras e com ampliação da área em mais do dobro do tamanho proposto inicialmente. Em relação à implantação, consequência dos equívocos da criação, as contestações se direcionam à forma de gestão realizada, principalmente no período que vai do ano de 2007 a 2010.

Assim, se tem uma questão que não passa despercebida em reuniões ou discussões que envolvem o PNSV é a questão do conflito, ao ponto de um dos atores ligados à gestão da UC afirmar que o que fazem é basicamente gestão de conflito, mesmo não tendo sido os causadores da situação.

[...]. Aliás desde que a gente está aqui é isso. Gestão de conflito. E as vezes a gente está lá, quer conversar, quer dialogar, mas eles mantêm esse discurso de que o Parque não está aberto ao diálogo, não quer conversar, que o Parque violou os direitos humanos e tal e tal. Tudo bem. É até ruim dizer isso, tudo bem. Mas eu não posso responder por quem fez isso no passado. Quem fez isso no passado está sendo investigado, tem processo, tem sindicância e isso vai seguir um caminho. Agora o trabalho nosso aqui nós já estamos há cinco anos. Daqui a pouco a gente vai ficar dez anos falando desse assunto? Vamos tentar construir alguma coisa então e aí resolve lá com quem fez algum tipo de violação qual vai ser o resultado desse processo. Porque isso é muito colocado para a gente, o tempo todo. Que em gestões anteriores houve violações de direitos, truculência (E2, entrevista realizada em julho de 2017).

Se o conflito envolvendo o PNSV teve início logo quando de sua criação, a situação se intensifica no processo de implantação quando uma das gestões teve atuação que pode se caracterizar como legalista, ao implementar o Parque basicamente por meio de fiscalização e atuação, e com pouca disposição ao diálogo. Todas as situações relatadas anteriormente, que

foram vivenciadas pelas comunidades, causaram muito impacto em suas vidas, sendo um dos principais a perda do direito de uso do território que historicamente teve papel fundamental para a sua reprodução cultural, social e econômica. Assim, se o processo de criação foi excludente, a implantação da UC intensificou essa situação, o que vai gerar uma série de descontentamentos nas comunidades. Nesse sentido,

[...]. O modo que foi criado traz um histórico de problema grande. Mas não é determinante. A gente tem outras Unidades de Proteção Integral que foram criadas antes e que tiveram um processo parecido ou até pior, mas que talvez não teve grandes conflitos. Então são várias questões de implementação depois que foram se acumulando. Até hoje a gente vai ouvir aqui... quem está na gestão atual sempre vai ouvir erros e barbeiragens das antigas. Então fica recrudescida a relação. Até se fazer um trabalho de quebrar isso e envolver a comunidade é difícil. Fazer com que ela entenda a função da Unidade é demorado. Então os problemas vêm à tona mais fácil, permanecem mais tempo, mais fortemente do que as ações que tragam benefícios. É um processo demorado (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Para compreender o cerne do conflito socioambiental que perpassa a relação entre as comunidades e o PNSV, faz-se necessário aprofundar alguns aspectos relacionados ao histórico dessas comunidades com o extrativismo vegetal. Nesse sentido, Costa Filho (2014) apresenta algumas características da categoria “apanhadores de flores sempre-vivas”. Trata-se de uma autodenominação de comunidades que habitam a porção meridional da Serra do Espinhaço, abrangendo mais de trinta municípios, inclusive Diamantina. Essas comunidades rurais estão fixadas em áreas de campos rupestres do Cerrado e aos pés da serra e coletam as chamadas flores sempre-vivas que são inflorescências resistentes ao ponto de não perderem as colorações e as formas depois de colhidas e secas, o que as levou a essa denominação (Anexo 4).

Apesar de o conflito socioambiental ser causado pela restrição imposta pelo Parque aos múltiplos usos do território feitos pelas comunidades, a questão do extrativismo das flores sempre-vivas ocupa lugar de destaque no conflito. Tanto que toda a problemática e luta dessas comunidades levará, mais tarde, ao reconhecimento dos apanhadores de flores sempre-vivas como população tradicional.

As divergências relacionadas ao extrativismo vegetal na região perpassam pelo menos vinte anos. O auge da exportação das flores atingido nos anos de 1980 viu-se reduzido com o surgimento de espécies semelhantes na África do Sul e na Índia, além do impacto no mercado das flores artificiais chinesas. Também, naquele contexto, espécies da família *Eriocaulaceae* começavam a rarear em locais onde antes nasciam abundantemente. A proibição do

extrativismo e do comércio, porém, poderia gerar desequilíbrios sociais, por se tratar de uma região onde havia ocorrido o declínio do garimpo e não se destacava o setor industrial. Naquele contexto, 80% do total produzido no Brasil, com destaque para o Espinho Meridional, era destinado principalmente à exportação, sendo os maiores compradores a Alemanha, Holanda, Canadá, Japão e EUA⁷⁰.

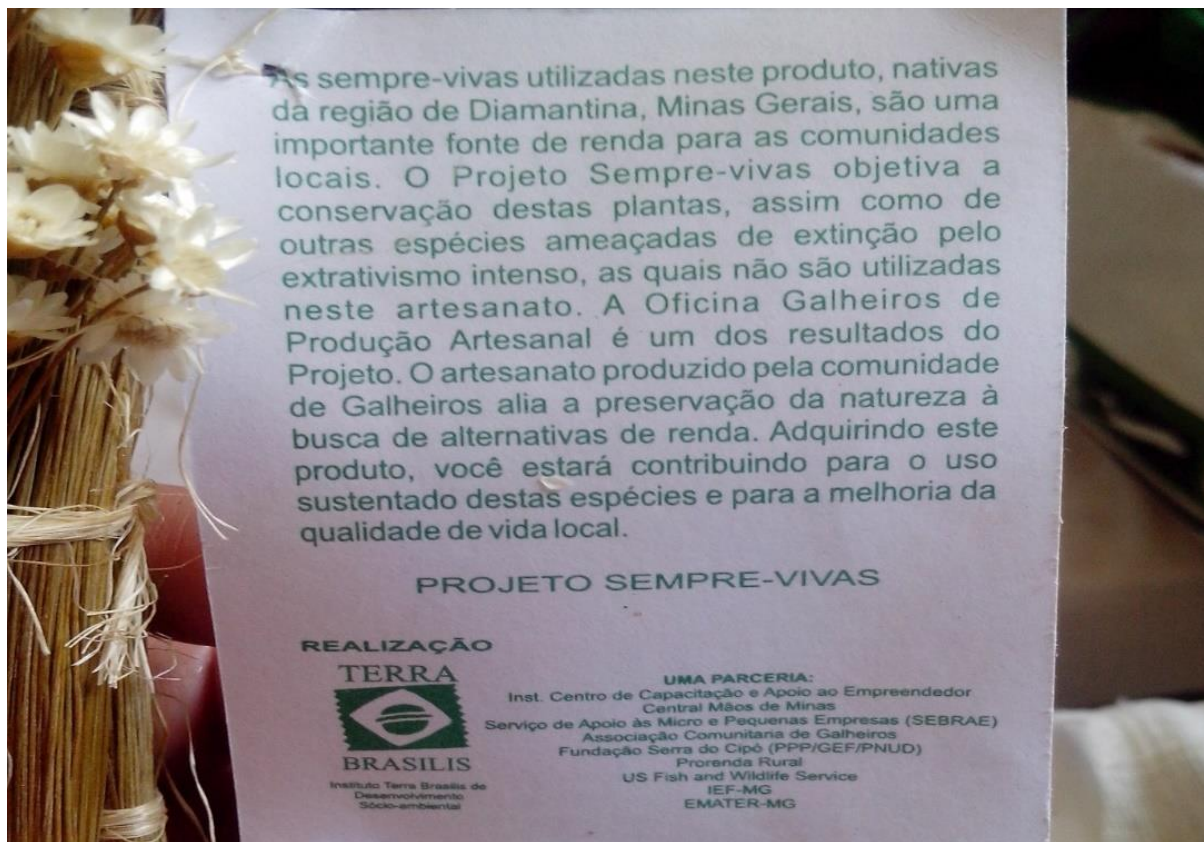
Diante desse contexto, que incluiu a proibição da exportação das sempre-vivas, em 1999 o Instituto Terra Brasilis publicou um livro com resultados do Projeto Sempre-vivas, desenvolvido desde 1998 em Diamantina. O material compreendeu também estudos que vinham sendo realizados sobre as flores e o seu comércio, além de outros produtos do extrativismo vegetal como folhas, frutos e sementes. Foi identificado que já haviam campos cultivados por meio do plantio de sempre-vivas, dado o esgotamento de algumas espécies mais demandadas pelo comércio.

Apesar de a equipe do projeto ter conhecido várias comunidades que lidavam com essa atividade, Galheiros, povoado que pertence ao distrito de Guinda, foi o escolhido para o trabalho. Além das discussões sobre a apanha e a comercialização de produtos do campo, “desse trabalho surgiram boas ideias que ajudaram a traçar um plano para resolver um problema mais sério” (LARA, 1999, p. 9). Entre essas ideias estava o cultivo das sempre-vivas e a produção de artesanato, sendo que para esse necessitou-se de treinamento, já que a comunidade não tinha prática em fazê-lo⁷¹. Esse projeto se desenvolveu e existe até os dias atuais, baseando-se nos princípios de geração de renda e sustentabilidade ambiental, conforme se pode ver na Figura 18. O “problema mais sério” estava relacionado justamente ao esgotamento dos campos de coleta dada a extração intensa na segunda metade do século XX.

⁷⁰ Informação disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/agrofolh/fa1710200019.htm>> e em <<http://revistasagarana.com.br/extrativismo-e-artesanato/>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

⁷¹ O projeto foi uma parceria do Instituto Terra Brasilis com o Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor (Centro CAPE), a Associação dos Artesãos e Produtores Caseiros do Projeto Mãos de Minas, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-MG), Fundação Serra do Cipó (PPP/GEF/PNUD), IEF-MG e o Serviço de Pesca e Vida Silvestre dos Estados Unidos (USFWS).

Figura 18 – Cartão anexado ao artesanato produzido pela comunidade de Galheiros em Diamantina



Fonte: acervo pessoal

Nota-se que nesse momento ainda não havia sido criado o PNSV, mas as preocupações em torno do extrativismo já se faziam presentes, sendo a criação da UC, voltada também à proteção das espécies de sempre-vivas, um reflexo dessa preocupação.

Mais tarde, outras iniciativas tiveram lugar com vistas a resolver as controvérsias do extrativismo das sempre-vivas. É o caso das técnicas desenvolvidas por pesquisadores e extrativistas para o manejo, cuja finalidade é reduzir danos às plantas coletadas nos campos⁷². Entre elas estão a chamada prática do *restolho*, em que não se extrai todas as flores existentes em um campo como meio de as reservas garantirem a produção de sementes. Outra técnica é coletar as flores depois de ocorrida a reprodução, quando as sementes já foram espalhadas pelos campos e, por fim, a realização da coleta com o cuidado para não arrancar a raiz e a roseta, permitindo que por meio de reprodução assexuada ou clonal a planta produza novas hastes⁷³.

⁷² Entre esses trabalhos estão o estudo de Oliveira et al (2015), Neves, Bedê e Martins (2011), Neves (2008), Bedê (2006), entre outros.

⁷³ Informação disponível em: <<http://semprevivasufvjmlab4.blogspot.com.br/p/biologia-e-manejo.html>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

Em 2009 foi realizado em Diamantina o Encontro de Atores da Cadeia do Extrativismo Vegetal da Serra do Espinhaço, cujos objetivos foram: dar visibilidade à importância econômica, social, cultural e ambiental do extrativismo vegetal das Flores secas na Serra do Espinhaço/Alto Jequitinhonha; explicitar os conflitos que estavam ocorrendo com as populações/comunidades envolvidas com a atividade; e, possibilitar um momento de levantamento e encaminhamentos de propostas que buscavam soluções para as questões levantadas.

O Encontro foi organizado pela UFVJM, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Prefeitura Municipal de Diamantina, Emater, Idene e TCAJ. Participaram diversas instituições das esferas municipal, estadual, federal, de ensino superior, ONG, sindicatos, órgãos colegiados, associações, escolas, entre outros, o que totalizou 44 instituições e 37 comunidades extrativistas. Em relação aos atores da cadeia extrativista das “flores secas”, eles se constituíam por coletores, artesãos, atacadistas locais, atacadistas regionais, processadores, comerciantes e atacadistas exportadores. O Encontro incluiu discussões sobre o cenário do extrativismo vegetal na região, os aspectos legais, políticos e sociais relacionados à atividade, a sustentabilidade e seus aspectos técnicos, ambientais e econômicos, além da realização de trabalhos de grupos.

Ao relatar o cenário do extrativismo na região, ele foi considerado como vivendo um momento de conflito que se caracterizava por: redução ou eliminação dos territórios de coleta, devido à criação de UC na região, a maioria de proteção integral; ações fiscalizadoras com abuso de poder; estabelecimento de grandes empresas e à aquisição de grandes áreas por grandes proprietários para a instalação de pastagens e outras monoculturas, principalmente o eucalipto; e, sobreposição entre os territórios de populações tradicionais e as áreas de UC (UFVJM, 2009). Sobre os problemas vivenciados pela cadeia do extrativismo vegetal, foram apontados o despreparo dos técnicos dos órgãos ambientais para lidar com as comunidades; a falta de interação entre o conhecimento científico e o tradicional na elaboração de normativas; a clandestinidade da atividade e descompromisso de coletores devido à falta de normatização; a morosidade no processo de elaboração de normativas; a indefinição da regulamentação/legalização/normatização da atividade; a ausência de alternativas efetivas e compatíveis com os modos de vida de comunidades tradicionalmente extrativistas; a falta de organização das comunidades; a comercialização das sempre vivas restrita ao mercado interno o desconhecimento sobre as espécies para a elaboração de planos de manejo (UFVJM, 2009).

Nota-se que tanto no que tange ao cenário, quanto aos problemas identificados, os impasses estão relacionados sobremaneira às UC e as relações estabelecidas entre essas e as comunidades circunvizinhas. Evidentemente que aparecem outros fatores, como a questão da monocultura e os aspectos normativos. O Encontro também pensou nas seguintes alternativas como solução aos problemas enfrentados:

[...] discutir a recategorização e redimensionamento de unidades de conservação de proteção integral na região; promoção de maior interação entre órgãos ambientais e comunidades; substituição de ações proibitivas por ações educativas (educação ambiental); representação de atores da cadeia na elaboração de normativas; publicação de normativas, mesmo que provisórias, elaboradas com os conhecimentos científicos existentes somados aos conhecimentos tradicionais; incentivo ao associativismo/cooperativismo; validar, na prática, os direitos das populações tradicionais (UFVJM, 2009, p. 1).

Como foi mencionado, as comunidades participaram desse Encontro e externalizaram as situações que vinham sendo vivenciadas no que se refere à restrição de uso do território, principalmente em relação ao extrativismo. Nesse sentido, dois entrevistados salientam,

[...]. A nossa aproximação com a questão do Parque foi a partir do momento que nós organizamos um evento na UFVJM e nesse evento, que na época inclusive era um evento que tinha mais como foco entender melhor a questão do extrativismo vegetal, se explicitou muito fortemente as relações de conflito existentes entre as comunidades que foram atingidas pela criação e a gestão do Parque. Isso foi em setembro de 2009. Foi quando nós tivemos um primeiro contato com a situação a partir das comunidades. A gente não teve nenhuma interação institucional com a gestão da Unidade. Nossa aproximação com a situação foi a partir da participação de comunitários nesse evento que nós realizamos. [...]. Agora o mais grave no nosso ponto de vista, é que como foi uma criação intempestiva, à revelia das comunidades, as pessoas não sabiam da criação da Unidade. Muitas pessoas foram ficar sabendo da criação da Unidade de 2007 para cá, quando assumiu a gestão uma gestora que queria implantar o Parque a ferro e fogo. Aí que as pessoas ficaram sabendo do Parque. Através da multa. Então assim, houve muita multa de comunitários por desconhecimento. Não sabiam que existiam a Unidade e para muitos até hoje não sabem onde é a linha de demarcação. Então assim, como teve a criação em 2002 e até 2007 não houve uma fiscalização intensiva, as pessoas continuaram fazendo suas atividades. Algumas sabiam que tinha sido criado um Parque e só. E criou o Parque e já com o escritório em Diamantina. Mas acredito que por pouco pessoal, por estar iniciando e tal, não tinha fiscalização intensiva que só passa a existir de 2007 para cá. Para você ver a gente fez esse encontro em 2009. Foi o primeiro momento que as pessoas se expressaram publicamente a sua consternação com essa Unidade. Foi um desabafo coletivo. A gente não esperava isso inclusive. A gente estava muito focada em discutir

a cadeia extrativista e foi assim uma catarse coletiva. Os depoimentos eram de chorar. Uma situação horrível (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Aí quando foi em 2009 teve um Encontro aqui em Diamantina e foi muita gente das comunidades e começou a se falar. Porque até este período a gente não sabia que estava acontecendo em outras comunidades as mesmas atrocidades. A gente sabia que acontecia na região. Por exemplo, a gente sabia que eles colocaram arma na cabeça de uma pessoa lá em Macacos que tem problema mental, eram estas coisas absurdas que foram acontecendo. No Encontro começou a falar as coisas, todo mundo começou a falar: “ah, isto aconteceu, isto aconteceu...”. E foi a primeira vez que a gente ouviu de alguém do próprio ICMBio que “precisa rever a categoria deste Parque porque tem um povo ali, tradicional, que tem que ser respeitado”. Era servidor, mas não era daqui. Não sei se era de BH ou de Brasília. Mas até este momento a gente não estava organizado, não tinha nem ideia que isto acontecia em outros lugares. De lá saiu a ideia de se criar um grupo, começar a conversar entre a gente, de começar a nos organizar. (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

As falas desses entrevistados coadunam com o que foi evidenciado em um estudo de 2011, no que diz respeito à ausência de movimentos que aglutinassem as comunidades atingidas pelo Parque. Nesse sentido,

Não foram identificadas, na arena política, organizações sociais locais aglutinadoras dos grupos camponeses, como os sindicatos de trabalhadores rurais ou movimentos sociais inseridos nas lutas camponesas. Em ação responsiva, moradores das comunidades formalizaram representações junto ao Ministério Público Estadual, além de queixas junto à Polícia Civil. Também expressaram suas angústias durante eventos promovidos por professores de universidades federais, com inserção regional e estadual, e buscaram informações junto a essas instituições. Em 2010, uma comissão formalizou reclamações e pediu esclarecimentos junto ao Ministério Público Federal. Ao agirem dessa forma, eles negaram sua invisibilidade e adentraram a arena política [...] (MONTEIRO, 2011, p. 204-205).

A partir desse momento, com o reconhecimento dos direitos de ocupação e uso de seus territórios, as comunidades começaram a se organizar no que viria constituir a Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (Codecex), criada em 2010, conforme nos relatou um comunitário:

[...]. Em 2010 eles [Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais - GESTA - da UFMG] tiveram uma outra reunião aqui em Diamantina que era sobre Unidades de Conservação e Conflitos. Porque eles estavam mapeando conflitos ambientais de Minas. E nesta reunião foi criada a Comissão. Em março de 2010 foi a primeira reunião da Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas que é a Codecex. É uma Comissão de apanhadores

de flores. Foi a partir daí que nós começamos os trabalhos. Então meu envolvimento com movimento social vem daí, por necessidade. Porque o que a gente pode tirar como positivo disso aí... Porque é obvio que foi coisa muito grave que aconteceu para implantar este Parque, violações de direitos de todas as formas possíveis e imagináveis. A gente nunca imaginou que ia acontecer isto tão recente porque a gente só imagina isto em filme antigo e isso, essas atrocidades, foi recente. Mas eu sempre tento tirar algo de positivo, porque tem dois lados. O ruim é que a gente não precisava e nem merecia passar por isto, mas o lado bom é que se eles tivessem vindo com calma, mansos, eles já tinham implantado o Parque. A gente não ia lutar por isto. Porque a luta começou com violações de direitos, a gente viu que estava errado, que tinha alguma coisa errada. Se eles tivessem vindo e conquistado cada comunidade não teria resistência. Eles vinham com aquele diálogo já pronto de que não tinha como lutar com o governo. Eu acreditei nisso por muito tempo, que não tinha mais o que fazer (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

Essa fala sinaliza para a percepção de que o conflito socioambiental foi responsável por gerar uma espécie de coesão social no território. Perspectiva semelhante também aparece na fala de um de atores ligados à gestão do PNSV, como se pode ver a seguir,

[...]. Eu acho que uma das coisas que foi positiva em todos esses sentidos é que fez com que essa sociedade aqui fizesse essa discussão em relação a esse espaço, esse território. E aí, claro que eu não estou justificando. Não são os meios justificam os fins, não é isso, mas assim, o que a gente analisa? Nisso tudo tem uma comunidade quilombola que se organizou e está com o estudo antropológico pronto e que vai, talvez ou mais cedo ou mais tarde, ter o território demarcado. Isso no entorno do Parque. Isso é positivo para aquela comunidade. Por mais que a comunidade não perceba, não perceba não, não sei se não percebe, mas por mais que aquela comunidade a princípio diz que o Parque a exprime, reprime e tal, que é Vargem do Inhaí, eu acho que essa comunidade ganhou no sentido de organização. Porque tinha um ente incomodando ela ali. Mas eu não acho que tem que existir um Parque para comunidade se organizar. Não estou justificando o Parque por isso. Mas teve uma influência sim no sentido de organizar. Enfim, eu acho que ela poderia ter se organizado, o problema foi porque ela se organizou. Se organizou porque ela tinha um ente perturbando ela. Isso está errado. Agora se o Parque tivesse provocado a organização dessa sociedade, mas pelo processo positivo eu acho que é esse o caminho (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

Desde 2010 a Codecex vem atuando na defesa das comunidades por meio de diversas ações: representações junto ao Ministério Público Estadual (MPE); queixas junto à Polícia Civil de Minas Gerais (PC-MG); formalização de reclamação e pedido de esclarecimentos junto ao MPF; requerimento no ano de 2012 junto à presidência do ICMBio para que fosse constituído um GT para tratar dos conflitos entre o Parque e as comunidades, endossado por um abaixo assinado de 687 comunitários do total de cerca de 2000; solicitação de Audiência Pública no

âmbito da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) para discutir a violação de direitos; e, realização de debates, encontros e articulações em nível estadual e nacional. Nesse processo, a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, atualmente Conselho Nacional, bem como a Comissão Estadual, reconheceu os apanhadores de flores como povo tradicional. Sobre a estrutura da Comissão,

[...]. A Codecex hoje está com um projeto que tem a equipe técnica que somos nós três. E tem o Núcleo Executivo que são em torno de doze a quinze pessoas lideranças das comunidades. Em cada comunidade a gente tem algumas referências. E tem a Assembleia Geral que são todas as comunidades. Tem as atividades, tem os papéis e tem as reuniões bimestrais. Tem Assembleia Geral no início e no final do ano e a partir da necessidade e da demanda. As reuniões acontecem aqui na Sede e tem várias reuniões nas comunidades (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

O GT criado no âmbito do Convivas, por determinação da presidência do ICMBio, teve o objetivo de “realizar um estudo aprofundado com a participação das comunidades envolvidas, visando à solução dos conflitos territoriais das comunidades tradicionais com o PNSV, com possível proposição de recategorização e redefinição de limites” (ICMBIO, 2015, p. 3). Atuou de abril de 2013 a dezembro de 2014, tendo realizado onze reuniões ordinárias, além de três encontros de nivelamento dos membros do GT e visitas a onze comunidades. O GT foi composto seguindo o que está disposto no Regimento Interno do Convivas, com três membros do Conselho, de no mínimo dois exigidos, e sete definidos pelo critério de afinidade/perfil com o trabalho: moradores das comunidades, organizações incluindo de agricultores e comunidades tradicionais, professor, representante de associação e representantes do ICMBio, tendo sido coordenado pelo chefe do Parque. Destaca-se que representantes do MPF participaram da maioria dessas reuniões, além de terem acompanhado atividades nas comunidades (ICMBIO, 2015).

Um dos assuntos controversos no GT foi o fato de que, simultaneamente ao seu trabalho, estava sendo elaborado o Plano de Manejo da UC. A Codecex entendia que o Plano legitimaria o Parque, sendo que era justamente a sua existência que estava sendo contestada. Outro ponto em discussão era a construção dos Termos de Compromisso, ferramentas de gestão do conflito territorial existente entre a UC e as comunidades e normatizados por Instrução Normativa do ICMBio⁷⁴.

⁷⁴ Os Termos de Compromisso constam no Decreto que regulamentou o SNUC em 2002 e foi normatizado quanto aos procedimentos de construção na Instrução Normativa ICMBio Nº 26, de 04 de julho de 2012. Tal instrumento

Contudo, tanto os representantes do ICMBio quanto do MPF entenderam que o instrumento seria importante no sentido de trazer segurança territorial às comunidades, mesmo que de forma provisória. Além disso, os dados coletados para construí-lo poderiam subsidiar a proposta final do GT.

Após as reuniões em comunidades e desenvolvimento de uma pesquisa encomendada pela Codecex e realizada por equipe da UFMG e UFVJM, intitulada “Diagnóstico sobre as comunidades tradicionais das imediações e dentro do Parque Nacional das Sempre Vivas”, que apontou, por exemplo, indícios de êxodo rural provocados pela UC, o GT encaminhou a proposta de Recategorização do PNSV para Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) das Sempre-Vivas. Ressalta-se que não houve consenso no encaminhamento, com ressalvas quanto à ausência de estudos que analisassem questões relativas à biologia e à ecologia da área do PNSV e ao fato da proposta não considerar a necessidade de manter alguma área como UPI. Nota-se que os quatro posicionamentos contrários à proposta de 100% de recategorização foram do chefe da UC, do então Coordenador Regional 11 do ICMBio, que responde pela UC, e de um membro do Convivas.

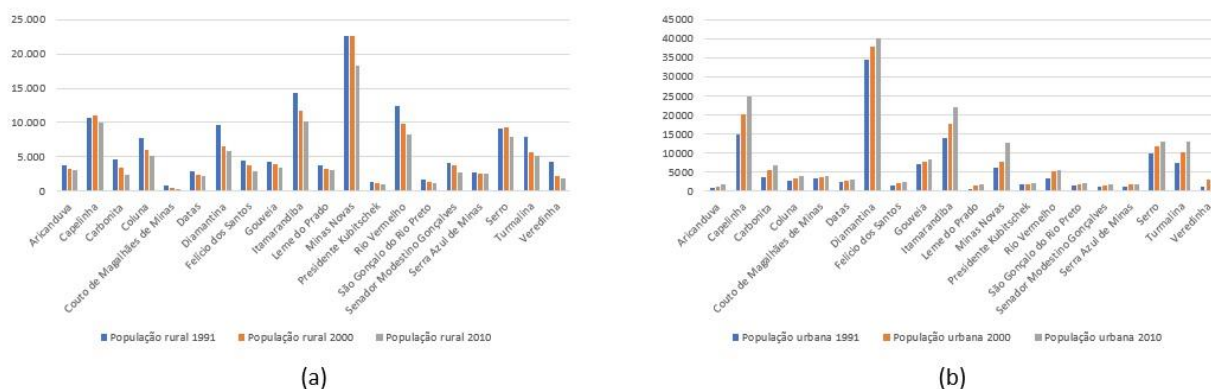
Sobre a gênese da ideia de recategorização do PNSV, cabe salientar que ela teria partido há alguns anos de um representante do próprio ICMBio:

No encontro sobre extrativismo vegetal, realizado em setembro de 2009, na cidade de Diamantina (MG), um técnico do ICMBio/Brasília, após ouvir os relatos dos moradores das comunidades presentes, levantou a possibilidade de recategorização do parque para reserva extrativista. Imediatamente, uma técnica do ICMBio local manifestou-se em sentido contrário, externalizando as visões de mundo díspares e as disputas internas existentes no órgão. Desde então, o questionamento acerca da legitimidade da criação da unidade passou a ser recorrente na região (MONTEIRO, 2011, p. 204).

Sobre os indícios de êxodo rural provocados pela UC, observa-se que, de acordo com alguns dados oficiais, houve uma tendência a esse movimento em todo o Alto Jequitinhonha considerando os anos de 1991, 2000 e 2010. A Figura 19 apresenta os dados da população rural e urbana referente ao território.

visa a garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos.

Figura 19 – População rural e urbana nos municípios do Alto Jequitinhonha em 1991, 2000 e 2010



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Nota-se que há uma tendência ao movimento migratório das áreas rurais para as urbanas em todo esse território. Ressalta-se que esse movimento também é observado para os demais municípios abrangidos pelo PNSV e que não integram o Alto Jequitinhonha. Na Tabela 1 é possível observar que apenas Olhos D’Água passou de 2394 para 2401 habitantes na zona rural, considerando a variação do Censo do IBGE do ano de 2000 e de 2010.

Tabela 1 – População rural nos municípios abrangidos pelo Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) em 1991, 2000 e 2010

Municípios	População rural em 1991	População rural em 2000	População rural em 2010
Bocaiuva	13.000	10.360	10.054
Buenópolis	3.709	2.928	2.525
Diamantina	9.690	6.485	5.816
Olhos D’Água	2.100	2.394	2.401

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Portanto, os dados apontam uma tendência nesse território aos processos de migração das áreas rurais para as urbanas. Isso problematiza a defesa feita por parte de alguns atores do território que associam ao PNSV como grande causador do êxodo, sinalizando que ele não é o único fator explicativo. Obviamente, esses dados são gerais para os municípios, não estando relacionados apenas aos distritos e povoados localizados no entorno do PNSV. Há de se salientar que as condições precárias de infraestrutura e a deficiência na disponibilização de

serviços públicos básicos nas áreas rurais (estradas, fontes de trabalho, emprego e renda, escolas, centros de saúde, etc.) também estão associadas às causas desse processo migratório.

A condição de infraestrutura desses locais é sempre salientada nas entrevistas e nas reuniões que acontecem no território, como por exemplo, na Audiência Pública da Comissão de Direitos Humanos da ALMG ocorrida em meio aos trabalhos do GT, no ano de 2014, cujo objetivo foi discutir as violações de direitos de comunidades tradicionais causadas pelo PNSV. Nos trechos a seguir, um morador da CRQ Vargem do Inhaí, gestores públicos e um deputado estadual afirmam,

Estamos dentro do território hoje chamado parque que gera renda para o município. Com certeza, o que o meu avô e o meu tataravô preservaram está gerando recursos. A comunidade de Vargem nunca vai ao médico, nunca foi; nunca vai ao dentista. O agente de saúde vai uma vez por mês. Não temos escola. A que temos está com telha de amianto, e as crianças ficam debaixo da mangueira, porque o sol é muito quente. Não há como ficar dentro da escola. Está comprovado. Uma hora acharão todos com a professora, sentados debaixo da mangueira. Precisamos cutucar as políticas. A estrada de Vargem não tem como passar. O senhor passou e viu que é um *rally*. Há vários acidentes da perua da escola batendo em motos. Já conversei com o prefeito. A perua passava duas vezes, pela manhã e à tarde, e hoje passa seis vezes. Estou na luta para que essa estrada seja aberta, pois é um trilho. Precisamos cutucar as políticas públicas, pois precisamos disso. Precisamos do direito de ir e vir, de estradas. Estamos há 400 anos lutando por três pontezinhas e com certeza há verba. As crianças estão passando em cima de pinguelas, correndo risco de morte para ir para a escola. Isso não existe. Vamos ver essas políticas públicas. A ambulância de Inhaí não atende a Vargem. Solicitamos, mas ela não vai, porque alegam que a enfermeira não libera. Já fiz o parto de uma criança porque a mãe não foi atendida. Onde está a política pública? Estamos gerando renda para o município? [...]. Quero que as políticas públicas voltem seu olhar para nós lá. Estamos deixados no mato (ALMG, 2014, [s.p.]).

[...]. O Estado brasileiro nunca esteve presente nessas comunidades para dar-lhes a infraestrutura necessária, até mesmo uma estrada. Quando ele chegou aqui excluiu, desapropriou e expropriou territórios. Existe uma dívida do Estado brasileiro para com esse povo (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Eu acho que isso acontece por causa do Estado. Querendo ou não a gente é Estado. Aí na hora que a gente é Estado a gente é obrigado a fazer algumas coisas. E é o Estado chegando no lugar onde nunca chegou. Entendeu? E as vezes chega torto, chega truculento, chega tirando direito [...] (E2, entrevista realizada em julho de 2017).

Também recebemos uma denúncia do vereador Dijalma Coelho, aqui presente, a respeito das estradas. Eles já pediram a limpeza e a melhoria das

estradas, mas estão sendo impedidos pela direção do parque de fazer essas melhorias. Então, peço também que o diretor do parque entre em contato com o prefeito. Segundo o vereador, não passaram as máquinas no parque porque estão sendo proibidos. Além do mais, essa estrada faz a ligação para um território quilombola. Essa proibição é ilegal, e espero que se busque o entendimento. aguardo para logo, vereador, a boa notícia de que a convivência melhorou, até porque a ideia da preservação está ligada a essa boa convivência com o entorno do parque – os parques mais conservados são aqueles em que a comunidade do entorno se sente valorizada e parte integrante dessa preservação (ALMG, 2014, [s.p.]).

Nessa Audiência estavam presentes representantes de diversas comunidades, do ICMBio, de universidades, órgãos e entidades das três esferas, incluindo representantes do Poder Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública, entre outros atores. Sobre a avaliação do contexto, o presidente da Comissão de Direitos Humanos da ALMG assim se expressou,

Ontem, todos nós, representantes da Assembleia Legislativa [...] ficamos chocados com os relatos que ouvimos naquele salão comunitário em Várzea do Inhaí. Não são relatos que nos surpreendem tanto, pois já estamos acostumados a isso, há 20 anos como parlamentares, há 20 anos na Comissão de Direitos Humanos e uma década e meia na sua presidência. Parece que o nosso espírito já está curtido para alguns impactos. [...]. Reconheço que, pelo menos, fiquei surpreso com alguns relatos sobre a forma truculenta e violenta com que servidores públicos atuaram na região do parque. Ouvimos e gravamos os depoimentos pela TV Assembleia. Forneceremos essa imagem bruta ao movimento, para que, se quiserem, possam produzir um filme ou algo a respeito, pois a filmagem foi editada em alguns poucos minutos. Houve relatos de homens de cabelo branco, curtidos pela vida, alguns com netos e bisnetos, que falaram da dor de ter um revólver em sua cabeça, colocado por uma diretora do parque, ou da experiência de tomar um tapa no rosto, ou um empurrão, que joga a pessoa no chão. Isso não é compatível com um Estado Democrático de Direito. Isso é um terror. Entendemos que a dureza na violação de qualquer direito não pode nos fazer violadores de outros direitos, que são inalienáveis. Se, há dois meses, já havia me sensibilizado com a causa das comunidades tradicionais, digo a vocês que o impacto da realidade de ontem me fez definitivamente convertido a essa causa (ALMG, 2014, [s.p.]).

Entre os encaminhamentos feitos ao final da Audiência estavam: envio das notas taquigráficas e do abaixo-assinado pela recategorização do Parque às autoridades competentes (Ministra do MMA, Presidente do ICMBio, Presidenta da República e MPF); envio das notas à Polícia Federal para que o porte de arma dos servidores do PNSV fosse fiscalizado; pedido de suspensão da liminar que obrigou a realização do Plano de Manejo, que foi concedida mediante Ação Civil Pública, até o término das atividades do GT; e, encaminhamento à consultoria da ALMG de pedido de minuta de projeto de lei para que a atividade extrativista

dos coletores de sempre-viva e de outras espécies vegetais fosse considerada um bem cultural imaterial de Minas Gerais. Uma das lideranças da Codecex salientou, ao entregar o abaixo-assinado,

O nosso modo de vida já é do desenvolvimento sustentável. Lá temos área totalmente preservada. Tem área de apanha de flor, outra de soltura de gado. Queremos continuar com o nosso modo de vida e, para isso, queremos uma RDS, mas que tenha a nossa cara. Exigimos também que o plano de manejo seja interrompido, pois ele causa tensão nas comunidades. Queremos que seja interrompido até que mude a categoria do parque. Não sou eu nem a Codecex que está pedindo isso, mas, sim, as comunidades, os povos. Fizemos um abaixo-assinado e tivemos quase mil assinaturas (ALMG, 2014, [s.p.]).

Em relação ao Plano de Manejo, ele foi publicado em janeiro de 2016 e atualmente algumas das ações apontadas nele vem sendo priorizadas e executadas, conforme já abordado na seção anterior. Ainda não se tem resultado acerca da proposta de considerar a atividade extrativista como bem imaterial, mas em 2016 ocorreu no Teatro Municipal Santa Izabel, em Diamantina, a exposição "Sempre-Vivas: as fotos e o filme"⁷⁵. A exposição mostrava a luta das comunidades tradicionais da Serra do Espinhaço em defesa de seu território e do seu modo de vida que envolve a agricultura de subsistência em “roças e quintais”, a criação de pequenos animais e a colheita de flores e frutos secos do cerrado nas campinas da região. Recentemente, os Apanhadores de Flores Sempre-Vivas tiveram a atividade indicada para ser reconhecida pelo Programa Sistemas Agrícolas Tradicionais de Relevância Global da FAO (SATRG), cujo objetivo é preservar sistemas agrícolas marcados pela harmoniosa interação entre comunidades tradicionais e o meio ambiente, promovendo a consciencialização e o reconhecimento nacional e internacional dos sistemas de patrimônio agrícola⁷⁶.

Em 2016 a Codecex acionou a “Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e Outros Grupos Envolvidos em Conflitos Socioambientais e

⁷⁵ A mostra ocorreu de 06 e 21 de maio de 2016, foi concebida pelo Núcleo de Estudos em Agroecologia e Campesinato da UFVJM e produzida pela Engenho Arte e Cultura, com o patrocínio da Codecex e do Canal Saúde (Fiocruz). A mostra reuniu o documentário "Sempre Viva", dirigido por Tiago Carvalho e produzido pelo Canal Saúde em parceria com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a Formosa Filmes e a VideoSaúde Distribuidora da Fiocruz, e as fotografias de Elisa Cotta, Valda Nogueira e João Roberto Ripper, feitas durante as filmagens na Serra do Espinhaço (MG). O documentário está disponível em: <<https://youtu.be/o6MGS5O4Vi8>>. Informação disponível em: <<http://www.canal.fiocruz.br/destaque/index.php?id=2865>> e em <<http://www.canal.fiocruz.br/video/index.php?v=Agroextrativistas-de-Minas-Gerais-BPS-0630>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

⁷⁶ Informação disponível em: <<http://diamantina.mg.gov.br/noticias/flores-sempre-vivas-de-diamantina-ganham-destaque-nas-nacoes-unidas/>> e <<http://www.fao.org/portugal/noticias/detail/en/c/889849/>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

Fundiários de Minas Gerais” a fim de que ela mediasse os conflitos existentes entre o PNSV e as comunidades apanhadoras de flores sempre-vivas e CRQ. A principal reivindicação era pela recategorização do PNSV e pela continuidade do uso tradicional dos territórios pelas comunidades.

A partir das negociações, foi aventada pelo ICMBio em uma reunião a possibilidade de celebração do Termo de Compromisso assinado por pessoa jurídica, que represente as comunidades (Termo coletivo), sendo que o representante de cada família compromissária faria a adesão a ele. Assim, seria garantida às comunidades a segurança no uso do território até que se proceda à recategorização. Ressalta-se que a assinatura do Termo de Compromisso por representante de cada família era uma das discordâncias das comunidades, que demonstram muita desconfiança com esse instrumento de gestão: “Esse termo aí para você assinar tem que ler as cláusulas. Eu levo ele no especialista para eu aceitar ele. Não é assim não” (E8, entrevista realizada em julho de 2017).

Em relação ao processo de elaboração dos Termos, houve a aceitação por parte dos comunitários presentes desde que a coordenação do processo ficasse a cargo de um servidor específico da Unidade, que era o único que as comunidades confiavam. Isso foi aceito, mas em menos de um mês depois dessa reunião o servidor foi removido para outra UC, onde assumiu um cargo de chefia.

Tal situação gerou ainda mais desconfiança nas comunidades e lideranças, o que acabou por fazê-las se retirarem da Mesa de Diálogos, culminando em seu encerramento no início de 2017. Sobre esse fato, os atores ligados ao Convivas (representantes dos setores de ensino e pesquisa e das comunidades tradicionais e agroextrativistas) e à gestão do PNSV fizeram as seguintes análises nas entrevistas:

O [servidor] foi construindo essa confiança porque ele é de uma linha dentro do ICMBio da gestão socioambiental. Porque tem uma divisão bem clara ali dentro, entre a gestão socioambiental e a gestão ambientalista mais radical, preservacionista. Eu sempre percebi algo. Ou se trata de alguma tensão na equipe, falta de confiança do [chefe] com o [servidor], tensão entre eles. Assim, o [chefe] nunca quis nomear um subchefe para o caso de uma ausência dele. Ele nunca quis. A gente já teve uma discussão na formação do Conselho. Por que não ter um subchefe? Me parece uma centralização muito grande do [chefe]. Nunca entendi isso bem. Tem alguma tensão dentro equipe. E [chefe] tem uma forma muito forte de defender a postura dele, então, às vezes, ele fala alto e isso pode ser interpretado como algo que intimida. Então, o [servidor], como profissional, eu acho que ele acredita nessa linha da gestão socioambiental, ele acredita na proteção da natureza com as pessoas. Isso faz a diferença também. Não adianta você criar esse ressentimento e as pessoas colocarem fogo por exemplo (E9, entrevista realizada em julho de 2017).

[A forma de gestão] mudou muito em relação à gestão anterior. É relação ao aspecto de repressão. [...]. Mas no nosso ponto de vista ainda existe uma dificuldade de relacionar com esse povo enquanto um povo tradicional, enquanto comunidades tradicionais. Porque já existe um avanço grande na legislação brasileira, nas normas a nível mundial, inclusive que merece um tratamento diferenciado esse povo. E, por exemplo, quando você funda todo o seu processo de gestão e fiscalização na propriedade privada é você não reconhecer que ali tem um povo tradicional, que faz uso coletivo, que tem uso comum. Por exemplo, a postura sempre foi a seguinte: “Não. Quem é posseiro ou proprietário tem livre acesso, pode estar colocando gado, pode apanhar flor”. Mas não é o caso. Não estamos falando de posseiro ou proprietário. Estamos falando de uso comum, estamos falando de povo tradicional que sempre fez uso comum. Se a cerca chegou recentemente, mas é uma coisa recente, fruto da circunstância. Isso não faz parte da relação histórica desse povo com essa área. Então eu acho que isso revela uma dificuldade de uma relação de reconhecimento de um povo tradicional e que merece ser tratado de forma diferenciada. Acho que essa é a grande questão (E1, entrevista realizada em julho de 2017).

[A forma de gestão] muda pouco ou quase nada. Porque eu falo assim: o que mudou muito fomos nós e não eles. Porque o [chefe] é a [chefe da gestão 2007-2010] de barba. É questão de hoje a gente ter voz, a gente, por exemplo.... Uma vez ele até reclamou em reunião das coisas que eu saio falando dele aí. Porque é aquela coisa: se você vai a uma reunião em Brasília e sabe que o ICMBio está ali presente, você solta o verbo. Eu vou deixar de falar? Está o Procurador, está o Ministério Público Federal, está o ICMBio, então é assim, você começa a falar e eles começam a se incomodar. Hoje a gente sabe onde ir, a gente sabe a quem acionar, a gente sabe onde gritar. Então quem mudou não foi eles, mas fomos nós (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

O [servidor] ele tem uma tocada de gestão, ele estava responsável pelo manejo de fogo no final do trabalho dele aqui no PNSV. E ele sempre teve uma postura de diálogo, mas igual todos os servidores tiveram. Ele trabalhava em uma Resex. Talvez venha daí. Ou ele construiu uma relação de confiança com essas pessoas diferente da nossa. Mas aí é uma questão que não é institucional. É pessoal, é o jeito de cada um, o perfil do indivíduo, do servidor. [...]. Para mim isso demonstra a intransigência para avançar na discussão. É isso. Eu posso estar equivocado na leitura, mas para mim é isso. Porque de fato com qualquer servidor da Unidade, ou vamos dizer assim, com essa gestão, não há um elemento para eles fazerem isso em relação a negar sentar-se à mesa conosco. Não há! Nenhum! [...] (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

Nota-se um entendimento de que a decisão em não dialogar com a gestão da PNSV, alegando como motivo a remoção do servidor para outra UC, seria uma estratégia da Codecex para não avançar na discussão sobre o Termo de Compromisso e forçar o processo de recategorização da UC. Por outro lado, a gestão tende a entender que a violação dos direitos das comunidades tradicionais estaria relacionada apenas ao uso de práticas truculentas semelhantes às ocorridas na gestão 2007-2010, enquanto que para atores ligados às

comunidades, essa violação está em não se considerar a relação dessas com o território caracterizada pelo uso coletivo da terra, uma vez que a gestão continua fundando todo o seu processo de gestão e fiscalização na propriedade privada.

Sobre o MPF, alguns procuradores vinham acompanhando todos os processos relacionados ao conflito desde 2010. Em abril de 2017, após o encerramento da Mesa de Diálogos, o órgão expediu documento recomendando que o ICMBio: 1) adotasse de imediato as medidas necessárias para ultimar o processo de construção de Termos de Compromissos com as comunidades tradicionais atingidas pela criação do PARNA Sempre-Vivas, de modo a garantir a continuidade de seus modos tradicionais de criar, fazer e viver; 2) iniciasse, imediatamente, todos os estudos necessários a instruir o processo de recategorização do PARNA Sempre-Vivas, para que as áreas onde haja sobreposição com territórios tradicionais fossem transformadas em unidade de conservação de uso sustentável; e, 3) promovesse, no exercício do poder-dever de autotutela da Administração Pública, a anulação dos autos de infração e multas deles decorrentes, que tenham sido lavrados com o intuito de coibir as práticas extrativistas de comunidades tradicionais residentes no interior do Parque ou em seu entorno, contra quilombolas ou pessoas pertencentes às comunidades tradicionais da região do PARNA Sempre-Vivas, inclusive contra as pessoas de comunidades tradicionais que residam fora dela, mas que tradicionalmente a ele tenham acesso em função da realização de suas atividades tradicionais na área do Parque (MPF/PRMG, 2017, p. 7-8).

Sobre o conteúdo da Recomendação, algumas considerações são relevantes em relação a recategorização. Pelo o que se pode perceber, uma das justificativas no que tange à cautela em relação à recategorização se deve a dois fatos: 1) ausência de estudos aprofundados que subsidiem uma proposta; e, 2) o trâmite da proposta até a votação no Congresso Nacional poderia ser capitaneado por interesses estranhos tanto à conservação quanto às comunidades, por exemplo, de mineradoras. Esses entendimentos ficam explicitados nas seguintes falas de membros da equipe de gestão do PNSV:

[...]. Não tenho elementos para dizer se tem que ser recategorizado 100%, 10%, 5%, 2%, 0%. Isso aí, o dia que tiver, vamos falar com firmeza, vamos falar como instituição e vamos propor instituição. Eu acho isso absurdo e não adianta nada eu propor qualquer coisa. Propor ficar como está, propor retirar. A gente tem que ter elementos para propor. Já que tem o conflito, foi levantado um problema, nós temos que ter elementos certos para dizer “oh, se fizer isso vai melhorar nisso, se fizer assim vai piorar lá”. Eu acho que como Estado a gente tem essa obrigação. [...]. Então com relação à recategorização eu acho possível, acho um processo difícil, nunca foi feito nesses moldes. ICMBio não

tem nem um exemplo. O MMA não tem nem um exemplo de recategorização de um Parque, vamos falar diferente, de uma Unidade de Proteção Integral para uma de Uso Sustentável. Então isso também é um paradigma dentro da instituição. Tem muita gente completamente contra de antemão. Por questão política mesmo, por questão ideológica. “Não porque isso vai abrir precedente.” E de fato pode abrir precedente. Mas eu não tenho esse discurso e nem sei se é isso. Eu tenho que ver na prática se ali... e mais, se de repente a recategorização de parte, e sei lá quanto que é parte, se é 50%, for uma solução e trazerem essas pessoas pra... veja bem, a gente não pode recategorizar para trazer as pessoas a favor do Parque. Um absurdo. Mas assim, se de fato a recategorização melhora a vida dessas pessoas, traz um alento para essas pessoas em relação ao território, ao uso do território, que é direito, bacana. Inclusive isso pode trazer essas pessoas. Aí é uma consequência e não uma causa. Acho que não tem que recategorizar por causa disso, para ter adesão, acho isso um absurdo. Então eu acho possível sim. Agora eu acho que se for 100% do Parque recategorizado aí é uma perda (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Aí se vai fazer uma legislação, uma proposta de transformar parte do Parque em Reserva isso pode ser totalmente desconfigurado e isso virar mineração. Porque o interesse minerário na região é muito importante, muito alto, muito grande. Então se você ver tem muitas pesquisas ali naquela região junto ao DNPN, solicitação de pesquisa, muitas. É cristal, diamante, quartzo. O número de pesquisas que tem dentro do Parque é imenso. É todo quadriculadinho de solicitação, mas nenhuma foi autorizada porque ali é Parque. Então aquilo ali é o “filé”. Na hora que deixar de ser Parque... sendo Parque segura a exploração (E2, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. E pode gerar APA [Área de Proteção Ambiental]. De repente chega lá em cima e vira tudo APA. Aí já teria uma mudança forte na conservação. [...]. Porque tem uma pressão muito grande desse setor minerário, inclusive no Congresso que é o local por onde passa a definição de recategorização. Então para cair em uma mesa de um grupo desses ligados à mineradoras e desvirtuar... A gente vê isso. No Sul, esqueci o nome do Parque, mas uma parte dele ia virar APA para poder favorecer as atividades (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre os interesses minerários, eles são evidentes ao se observar os processos de licenciamento que atingem todo o território que abriga o PNSV. Na Figura 20 são representados, de forma geral, os tipos de requerimentos minerários incidentes no território, a partir de dados sobre pesquisa e licenciamento ambiental consolidados pelo Instituto Prístino e de informações disponíveis no Sistema de Informações Geográficas da Mineração (Sigmine) do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

reclamam fez acho que mais de cem em três anos. Então realmente o formato de gestão mudou. Então a gente não tem uma ação, muito pelo contrário, a gente defende e tem falado abertamente que as pessoas têm direito de uso. Falado isso em todo o lugar, em reunião, tanto que as pessoas tão usando. Tanto que nós estamos queimando para as pessoas coletarem. E nós não estamos fazendo isso para enganar alguém, se fazer de bom. Não. Isso é uma política embrionária do ICMBio. Não é nem do Parque. Porque se fosse só nossa seria ruim por ser só daqui, do ponto de vista institucional. Mas nós estamos cobertos, tem um guarda-chuva maior por trás de nós, nós não estamos fazendo uma coisa só do PNSV. E isso é bacana. Não estamos fazendo só porque está disponível, mas porque acreditamos nisso. Então essa questão do manejo do fogo ele traz uma questão de *link* com a comunidade e de entender o que está acontecendo (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

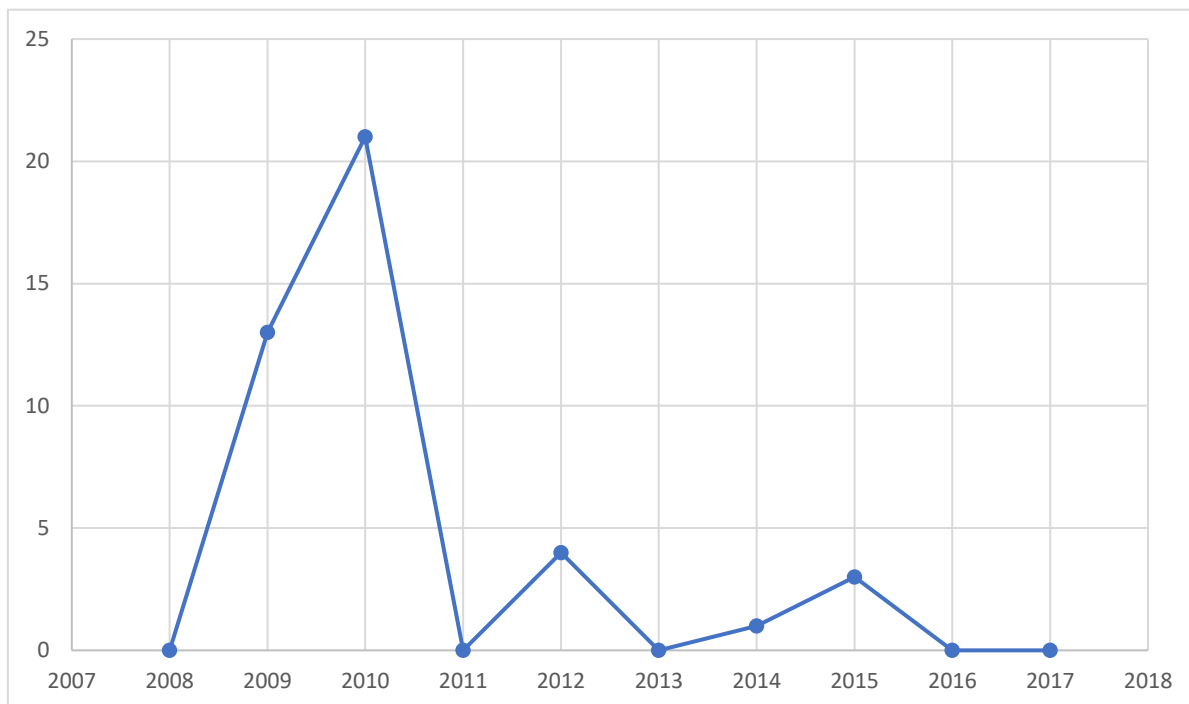
[...]. Se você cria uma Unidade de Proteção e cria uma Unidade de Uso seria uma boa alternativa. Porque se o Parque fosse um pouquinho menor, de repente só o miolo, e toda a borda ser Unidade de Uso eu acho que seria muito interessante. Ia manter a conservação da mesma forma e com mais participação. O pessoal se sentindo valorizado. Porque gera um mal-estar muito grande. E a gente não pode negar isso, mas também não pode fazer vista grossa. E nem tem uma política dentro dessa equipe, dentro dessa gestão de fiscalizar, de fazer e acontecer, mas a gente quer construir junto, tentando discutir possibilidades (E2, entrevista realizada em julho de 2017).

Nota-se que há um posicionamento da atual gestão que difere da gestão de 2007 a 2010 no que se refere às ações de fiscalização. Isso pode ser percebido pelos dados qualitativos provenientes das entrevistas e pelo comparativo feito a partir dos dados quantitativos advindos dos autos de infração (Anexo 5). É importante salientar que do ano de 2003, quando começa o processo de implantação do Parque feito pelo Ibama, até o ano de 2008, não se conseguiu apurar dados quantitativos acerca dos autos de infração lavrados⁷⁷. Portanto, para esse período dispomos apenas de dados qualitativos em que os atores moradores das comunidades localizadas no entorno do PNSV afirmam a ocorrência de multas nos anos de 2007 e 2008.

A partir do ano de 2009 até o ano de 2017 temos dados quantitativos fornecidos pelo ICMBio, conforme Figura 21.

⁷⁷ Apesar desses dados terem sido solicitados ao Ibama, a entidade nos orientou a fazer a busca por meio de um sistema disponível em <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>. Contudo, esse sistema não forneceu qualquer informação acerca de registro de infrações para os anos que vão de 2003 a 2008. A busca foi feita por: autuações ambientais > Unidades de Conservação em tipos de infração > Minas Gerais > busca por cada um dos quatro municípios abrangidos pelo PNSV > informação ano a ano. Ainda se aguarda o retorno do Ibama com as informações consolidadas para o período.

Figura 21 – Autos de Infração lavrados pelo Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)



Fonte: ICMBio (2017c)

Essa variação na forma de gestão da Unidade apresenta subsídios importantes à análise da implementação, o que será abordado no próximo capítulo.

Em relação à Recomendação do MPF, o ICMBio respondeu por meio de Ofício reiterando a defesa da construção do Termo de Compromisso, sendo que, segundo a entidade, os trabalhos para a sua elaboração e respectivo monitoramento fornecerão parte significativa das informações necessárias para se avaliar a possibilidade de recategorização, o que inclui critérios de adequação, viabilidade e abrangência territorial. Quanto aos autos de infração, salientou-se que as práticas de fiscalização não objetivam coibir práticas extrativistas das comunidades tradicionais, mas sim coibir ilícitos ambientais e que os processos relacionados aos autos de infração estavam sendo analisados (ICMBIO, 2017d).

Sobre os autos de infração, nosso levantamento constatou que a partir de 2009, período em que o ICMBio passa a fazer as atividades de fiscalização no PNSV, ocorreu a lavratura de um total de 42 autos de infração, sendo que alguns autuados interpuseram recurso administrativo em primeira instância na Coordenação Regional 11 do ICMBio e em segunda instância na presidência do Instituto em Brasília. Após o julgamento em 1ª instância, 5 multas decorrentes do total desses autos foram quitadas à vista pelos autuados e 3 aderiram ao parcelamento, estando ainda vigentes na Coordenação de Arrecadação (COARR) da

entidade. Do recurso em 2ª instância restam 8 processos aguardando julgamento para posteriores encaminhamentos de cobrança, caso necessário. Ademais, foram anulados 7 Autos de Infração e 2 foram convertidos em advertência, sem cobrança de multa. Dos processos inadimplentes, 15 foram encaminhados à Dívida Ativa para cobrança judicial, sendo que, após notificação, 1 autuado aderiu ao parcelamento que se encontra vigente na Procuradoria Federal respectiva. Os outros 14 encontram-se inscritos em Dívida Ativa. Resta ainda 1 auto de infração homologado, cujo encaminhamento relacionado à multa ainda não foi dado (ICMBio, 2017c).

Atualmente, dois processos envolvendo as comunidades estão instaurados no âmbito do ICMBio, sendo que um deles trata da recategorização e revisão de limites do PNSV e o outro trata da elaboração dos Termos de Compromisso entre o ICMBio e as comunidades.

Por fim, um aspecto relevante a salientar diz respeito à relação das comunidades residentes no território onde foi criado o PNSV, bem como dos movimentos que as representam, com a conservação da biodiversidade. Nas palavras de alguns desses atores,

[...]. Eu lembro que todas as lições de vida que aprendi, os ensinamentos, era indo para o campo. Por exemplo, ensinar apanhar flor, uma atividade que você faz com a família e ao mesmo tempo é separado, você aprende a dividir, você aprende a respeitar o trabalho do outro. A gente ia todo mundo junto e apanhava normal. Não apanhava tudo. E tem lições também que é tão forte, por exemplo, a conservação do meio ambiente. Preservar é muito característico nesse povo e não tem uma explicação lógica porque uma coisa que pai aprendeu com o vovô e passou para a gente é que tinha uma área lá nos campos que você não podia tocar. A gente chama ela de Mata de Vovô. Na Mata de Vovô você não pode tirar nem madeira seca. Por que? A gente nunca perguntou, mas hoje a gente entende que é uma área de preservação. Se aquela não pode, tem outra que você pode tirar uma lenha, você pode tirar uma vara para fazer alguma coisa, mas naquela ali você não mexe. Você não pode desmatar em cabeceira de rio. Você não pode apanhar toda a flor, você tem que deixar o restolho. Quando você arrumava a flor, você pegava a semente ali e levava para o campo, jogava lá. A gente não parava para pensar o que significava isto. Mas a gente sabia que a semente você tinha que jogar no campo porque lá ela ia nascer de novo, mas se você deixasse ela ali, ela ia ser jogada fora. E pai foi multado por causa de uso do fogo. Porque é tradição lá usar o fogo e tem uma contradição nisso tudo porque pai foi multado porque usava o fogo e a gente cansou de falar: “tem que usar o fogo”. Quando foi em 2011 o Parque queimou quase todo porque ficou cinco anos sem queimar e quando o fogo veio, veio com tudo. E hoje eles fazem o manejo de fogo lá. Mas só que aí precisou vir um pesquisador de fora do Brasil, sendo que a comunidade já fazia isto e sabe ensinar. Então a Mata de Vovô mesmo queimou em 2011. Nunca tinha entrado fogo. Foi a primeira vez que vi pai chorar. Quando você chega em um campo e você vê tudo queimado.... Eu acho que a coisa que mais me incomodou foi o cheiro e o barulho que você não ouvia. Você não ouvia barulho de passarinho, de grilo, um vento batendo em uma folha e a imagem em si era terrível (E12, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. A questão da conservação é uma preocupação da Codecex e das comunidades. No início dessa luta pela recategorização, eles foram ao Ministério Público Federal e o Procurador da época colocou algumas possibilidades de tratar a questão. Uma delas poderia ser pedir a caducidade do Decreto. Já tinha inclusive precedente. Lá no Paraná teve um juiz que deu liminar caducando Decreto por falta de cumprimento das prerrogativas legais do processo de criação. Na época nós lemos o processo lá do Paraná e aqui tinha muito mais argumento do que lá para entrar com um processo de caducidade do Decreto, tornando-o inválido. A Codecex optou por não fazer esse caminho porque se fizesse isso e o Decreto fosse caducado poderia haver uma ocupação desordenada da área, uma ocupação por pessoas que não são tradicionais, não ocupam a área tradicionalmente e que poderia destruir tudo que tinha ali. Além disso, lá não é terra de ninguém. Lá é terra de comunidades tradicionais que tem uma história e um carinho com aquilo e querem conservar o local. [...] E nosso pensamento hoje é o seguinte: se você quer criar uma Unidade de Conservação que proteja contra a investida da mineração, por exemplo, quem vai fazer isso não é Parque porque resistência tem que ter gente. Na Serra da Canastra foi assim. Retirou as pessoas e um tempo depois desafetou o Parque para mineradora. Se tiver gente tem resistência. Não é criando Unidade de Proteção Integral que se garante conservação até porque tirando as pessoas se tira a resistência. Tem que ter gente para resistir se não vai ser mais fácil tomar a área pra atender interesses de empresas. O Estado brasileiro tem dono (E22, entrevista realizada em julho de 2017).

Em que pese a realização de atividades que o PNSV caracteriza como conflitantes com os objetivos de preservação da UC, é notória a relação de respeito que essas comunidades construíram historicamente com o território e sua biodiversidade. Por outro lado, fica evidente na fala dos moradores das comunidades o descontentamento e a contestação acerca da legitimidade do conhecimento oriundo da ciência moderna no que tange a sua pertinência frente ao conhecimento tradicional. Isso porque práticas como a do uso do fogo realizadas tradicionalmente foram rechaçadas veementemente com base nos pressupostos da ciência moderna, o que avaliam como responsáveis pela perda da biodiversidade local. Após acontecer catástrofes que poderiam ter sido evitadas pelo uso das práticas provenientes dos conhecimentos tradicionais, por exemplo o manejo do fogo, a mesma ciência passa a incorporar as práticas das comunidades, porém reformuladas em bases diferentes, próprias do método científico, e ainda se propõe a ensiná-las os procedimentos ou a fazer com elas, sendo que historicamente isso fez parte de seus modos de viver.

4.3.2 O TAJ e as divergências na implementação

Já foram apresentados os municípios integrantes do TAJ, os diversos atores que participaram do processo de implementação do instrumento, os eixos priorizados para as ações e alguns problemas que culminam no seu desfecho.

Acerca das divergências que permearam o processo de implementação da política de DTR no Alto Jequitinhonha, um dos limites esteve associado às disputas por projetos envolvendo os diversos atores municipais. Há uma percepção de que, em que pese se tratar de uma política territorial, alguns municípios foram alijados do processo, tanto por meio da participação, quanto no processo de disputa por projetos. Isso gera por parte de alguns atores municipais o entendimento de que estiveram alheios às decisões que envolveram a política e não se beneficiaram com as estruturas criadas no Território. Isso fica evidente nessa fala:

[...]. E a gente tinha que entrar para discussão mesmo, as vezes até bater um pouco de frente porque no Território tinha aquela briga de alguém querer levar mais do que o outro. E nisso é que geravam os conflitos. E se a gente ficasse um pouco para trás acabava que.... Não podia dar moleza não porque eles passavam a perna na gente mesmo. Aquela turma ali em Turmalina, aquele povo ali, eles brigam bem e parece que eles têm um tempo maior de experiência do que a gente, eles já são acostumados a brigar nestas lutas do Território. E a gente passava um pouco apertado com eles. E isso serviu como diferencial nos projetos aprovados, enquanto Diamantina teve mais dificuldade (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Portanto, se não se pode falar em conflito socioambiental, semelhante ao processo que vem ocorrendo entre o PNSV e as comunidades do seu entorno, as interações entre os atores ocorridas na implementação do TAJ foram marcadas, no mínimo, por fortes disputas e divergências.

Um dos problemas apontados estava em projetos cujo recursos foram gastos e os benefícios foram considerados irrisórios, o que se dava principalmente por incapacidade de gestão ou porque o projeto foi direcionado a atender interesses específicos de certos grupos, com maior poder de barganha dentro do Território, em detrimento dos segmentos a quem a política se destinava. É o que fica evidenciado nessas falas:

[...]. Se você for em Datas você verá porque a Frutivale foi fechada. Foi isso. Os grandes cheios de empregados, DAPs [Declarações de Aptidão ao Pronaf] falsas de tudo que foi jeito, o cara omitia os dados e os funcionários foram mandado embora da Emater por causa disso. Responde processo na Polícia Federal por causa disso. Por que? Porque os beneficiários dentro da Frutivale

foram os grandes. Os caras plantavam lá cinco, dez, vinte hectares de morango e um monte de coitadinho trabalhando para ele e assinando os documentos como se tivesse DAP. “Ou você assina ou eu mando você embora”. O cara ia e assinava. Então é... não tem como superar pobreza assim. Você entendeu? Então, quer dizer, o problema está na nossa política, está nessa formação, na estrutura toda, sabe? Eu discuto isso dentro da Emater: “Gente quem que é o público da Emater?” Eu não concordo de um técnico [...] ter que dar assistência para um cara que tem... ganha duzentos mil reais por ano de graça. E o pequenininho que precisa ele não vai. Por que ele não vai no pequeno? “Ah... não adianta não, eles não querem saber de nada não. Eu vou lá ensinar eles fazerem uma técnica, mas ele não aplica.” Mas o grande não porque é mais fácil mexer com quem tem dinheiro, uai. Aí está tudo errado... (E15, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. E uma vez veio essa discussão para o Território. E falei com eles de maneira bem clara: “Olha, é interessante que vocês mandem o dinheiro para comprar o trator e, se não tiver um formato bom de gestão, manda o dinheiro pra construir o estaleiro. Porque o futuro dele vai ser o estaleiro”. E infelizmente encheu de trator. Mas sem processo de gestão. Grande parte desses tratores de fato foi para o estaleiro. Porque não tinha isso que eu te falei. Nós sofremos hoje por falta de processo de gestão em agroindústrias que tem uma complexidade tão grande quanto a um trator, mas não é um trem que vai para lá e vem para cá e todo mundo quer ser dono muitas vezes. (E20, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Vai na comunidade, enche o carro e traz porque já tem o cadastro. Ganha a licitação com as escolas falando que o contrato está certinho, bonitinho. Só que ele não tem o produto. Eu conheço produtor assim. Não sei se hoje mudou, mas alguns que eu conheço, produz? Produz aquela hortinha para inglês ver, mas se você for olhar os produtos que ele traz ele nunca teve na propriedade dele. Ele só consegue trazer pegando de todos os vizinhos dele ali e passando para frente. E conseguir manter o projeto funcionando. Então tem alguns gargalos a ser trabalhados. E a gente sabe que Diamantina não é a única, mas aqui eu vejo a coisa muito mais complicada (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Em relação aos municípios que receberam recursos no Território, tanto para a construção de infraestrutura e apoio às atividades produtivas, quanto para o desenvolvimento de projetos associados ao eixo de cidadania do PTC, observa-se que os valores foram alocados de forma diferenciada no Território. Obviamente que a política é territorial e não municipal. Mas essa diferença contribuiu para que alguns atores municipais começaram a entender que aquilo não era vantajoso e, especificamente no caso de prefeitos, a ausência de um retorno imediato trazia consequências políticas pouco favoráveis a eles.

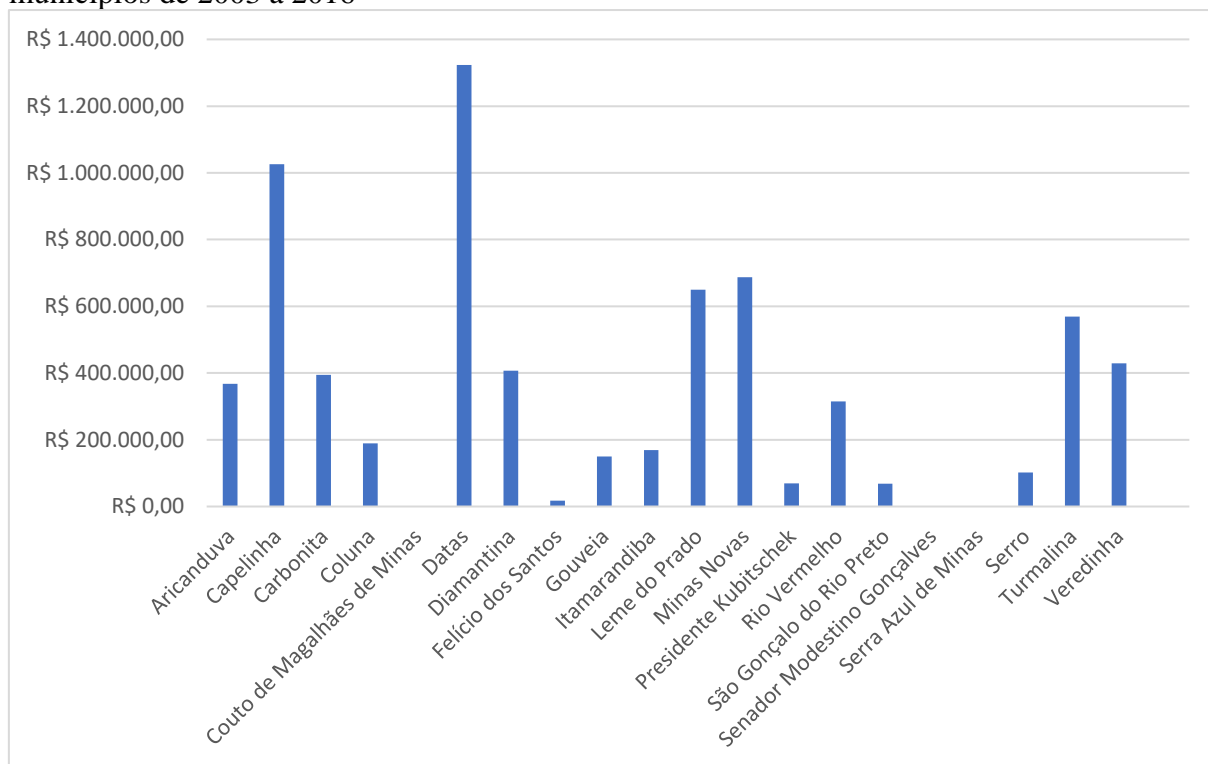
[...]. Não, Diamantina não recebeu muito não. Diamantina é interessante porque Diamantina faz parte de uma briga muito grande. O pessoal do Vale,

do Vale aqui do Alto Jequitinhonha não gosta de Diamantina. Porque... tudo é Diamantina. Diamantina quer tudo para ela, né? Então na hora que entra num processo eleitoral, qualquer que seja, se você pegar um representante de cada município para votar em um empreendimento a ser alocado em qualquer município, Diamantina perde. É rivalidade. Então os outros municípios se você trabalhar com votação, não passa (E15, entrevista realizada em julho de 2017).

[...]. Outra coisa que acontece são alguns apadrinhamentos. Como a gente trabalha com associações, assim como acontece com elas muitas vezes, no Território as vezes alguns lugares são mais beneficiados do que outros, alguns municípios são mais beneficiados que outros, o que briga mais, o que grita mais, consegue puxar mais. E acaba havendo essa divergência e o Território acaba não cumprindo o papel que deveria cumprir que seria pulverizar esse recurso em mais municípios. E as vezes tem concentrado em alguns lugares. O exemplo que já falei são os municípios de Itamarandiba, Capelinha, Turmalina, que brigam mais e no Território, comparando com nós aqui mais de cima, eles têm conseguido uma fatia maior do bolo. Por ter essa experiência. Diamantina é nova nisso. O meio rural de Diamantina, até por ser um município até então considerado garimpeiro, começou a desenvolver a agricultura de forma mais intensa, para te falar a verdade, de 2004, 2005 para cá (E21, entrevista realizada em julho de 2017).

Sobre essa divergência em relação à distribuição dos projetos e dos recursos do TAJ, que alguns dos entrevistados definem como a lógica “farinha pouco, meu pirão primeiro”, é possível estabelecer uma comparação a partir dos dados quantitativos relacionados aos recursos repassados para o Território, conforme Figura 22.

Figura 22 – Total de recursos repassados ao Território Alto Jequitinhonha (TAJ) separados por municípios de 2003 a 2016



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SDR/SEAD/CC (2017)

A distribuição desigual dos projetos e recursos encontra consonância na limitação da participação, o que é apontado por atores ligados ao poder público de municípios pouco beneficiados como “supremacia de alguns atores nas instâncias de participação” e “pouca oportunidade à maioria”.

Observando o gráfico, é possível perceber a diferença na alocação de recursos do Pronat e do PTC em relação aos municípios. Fica evidente que projetos que receberam uma quantidade maior de recursos, caso de Datas e Capelinha, não foram os que conseguiram manter os empreendimentos em atividade. Nota-se ainda, ao comparar esses dados com o IDH-M de cada um desses municípios, disponíveis no gráfico da Figura 13, que alguns dos que possuíam menores IDH-M foram os que receberam menores investimentos. É o caso de Felício dos Santos, Serra Azul de Minas e Senador Modestino Gonçalves. Isso contrasta com um dos fatores de priorização de Territórios Rurais para integrar o PTC que era o de possuir menor IDH-M. Um dos fatores que causaram essa situação esteve relacionado à capacidade das prefeituras, por exemplo, no que tange à regularização dos documentos.

E um outro retrocesso que teve no Território foi... como você constrói uma coisa igual o Território e depois põe na mão de um Prefeito? Aí o prefeito com os documentos da prefeitura irregular, a prefeitura não tinha um terreno... Aí o prefeito começava a manipular: “Ah eu estou ruim na política, eu não vou fazer”. Isso foi as pejeas que nós tivemos. Por que não empoderou o povo? Por que não fortaleceu as associações? Porque não se criou cooperativas? Então esse é o problema que nós enfrentamos. E esse é até hoje o problema dos programas... das políticas públicas. Então, fico decepcionado por que eu trabalhei muito dentro disso, sabe? Mas é muito mesmo... (E15, entrevista realizada em julho de 2017).

Aí reside uma das dissonâncias da política de DTR, principalmente quando do Território da Cidadania: mesmo diante da institucionalidade de base social, as prefeituras ainda eram decisivas para a implementação dessa política no Território, o que deixava a política à mercê de órgãos como as prefeituras com todas as suas limitações. Oliveira (2015) fala da centralização de muitos dos resultados dos projetos nas prefeituras, como foi o caso de maquinários que não ficaram à disposição dos agricultores, a quem a política se destinava, mas sim a serviço dessas.

Por fim, o planejamento das ações do Território não conseguiu avançar em todos os eixos aglutinadores e linhas de ação definidos. Por exemplo, o eixo preservação do meio ambiente e abastecimento de água, mesmo após os encaminhamentos da Oficina ocorrida em 2008, não conseguiu avançar na execução.

O Quadro 13 apresenta uma síntese acerca do processo de implementação das políticas públicas no território e do papel dos atores. Nele é considerado as etapas de criação, implantação e gestão dos instrumentos, bem como as práticas relacionadas a cada uma.

Quadro 13 – Síntese do processo de implementação do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e do Território Alto Jequitinhonha (TAJ) e o papel dos atores locais

Implementação das políticas	PNSV	Território Rural / Território da Cidadania
Criação	2002	2003
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> - Diretriz governamental em consonância com acordos internacionais. - Atores de um dos distritos circunvizinhos (alteração da extensão para outras comunidades). 	Definição do governo federal, mas com mobilização e acesso imediato à política pelos atores locais.
Motivações	<ul style="list-style-type: none"> - Preservação devido ao alto grau de endemismo (espécies de plantas de alguns gêneros da família das <i>Eriocaulaceae</i>) e à existência de grandes áreas naturais relativamente conservadas. - Proteger nascentes. - Gerar trabalho, emprego e renda, construir de infraestrutura de estradas, comunicação, energia. - Indenização decorrente de desapropriação de terras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o desenvolvimento econômico. - Universalizar programas básicos de cidadania. - Fortalecer a destinação de recursos para resolver problemas de infraestrutura e apoio à produção da agricultura familiar.
Processo de implantação	<ul style="list-style-type: none"> - Tardio (ações pontuais de 2003 a 2006 e mais intensas no sentido de implantar a UC a partir de 2007). - Criação do Conselho Consultivo em 2009. - Publicação do Plano de Manejo em 2016. - Modificação da estrutura de funcionamento do Conselho Consultivo com renovação das representações/indicações. - Plano de Ação Convivas 2016-2018. 	<ul style="list-style-type: none"> - Imediato com início da organização logo após a criação. - Até 2007: Território Rural (Pronat) com CIAT e Codeter. - A partir de 2008: Território da Cidadania (PTC) com Codeter. - A partir de 2011: enfraquecimento da política devido à ausência de priorização pelo governo federal (ações de cima para baixo) - 2014: tentativa de reorganização.
Interação com comunidades / municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Até 2006: inexistente. - De 2007 a 2009: agressiva + criação do Conselho. - De 2010 a 2017: esforço de negociação + reformulação do Conselho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Até 2010: ativa, embora com ações e participação distribuídas desigualmente no território. - Pós 2010: reduzida e com adesão limitada de alguns municípios. - 2014: tentativa de reformular o Colegiado.
Situação atual	<ul style="list-style-type: none"> - Permanência da luta pela implementação da UC com adaptações pela gestão da UC - elaboração de Termos de Compromisso, MIF, redução das práticas de fiscalização, etc.) - Resistência organizada (redefinição de limites e recategorização). 	<ul style="list-style-type: none"> - Algumas estruturas em atividade (Escola Família Agrícola de Veredinha e entreposto de mel em Turmalina). - Ausência de mobilização e desenvolvimento de novos projetos.

Fonte: elaboração própria a partir de fontes documentais e entrevistas

CAPÍTULO V

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS (PNSV) E DO TERRITÓRIO ALTO JEQUITINHONHA (TAJ)

Seguindo o modelo proposto por Lima e D’Ascenzi (2013), a análise partiu da ampliação das variáveis explicativas em que apresentou relevância as concepções de mundo dos atores, sejam dos chamados burocratas do nível de rua (Lotta, 2012) ou dos “beneficiários” das políticas, bem como as estratégias que utilizam para fazer valer os seus valores, intenções e interesses. Esses elementos farão a conexão dentro do processo de implementação entre as normas contidas nos instrumentos sob análise e sua apropriação nos contextos locais de ação.

5.1 Os processos de criação do PNSV e do TAJ no Alto Jequitinhonha

A busca por entender os mecanismos que colaboraram para a criação do PNSV revelou a *convergência de causas* de natureza biológica, política e a relacionada aos interesses dos atores locais, possibilitando a implementação do instrumento no território. Entre esses estavam o poder público municipal, um representante do Poder Legislativo, os moradores de um dos distritos do município, além de grupos de ambientalistas, o que inclui ONG, consultores, etc. Contudo, os *interesses* desses atores na criação da UC não eram os mesmos, o que faz com que os resultados almejados também fossem distintos. Tais *interesses* estão intrinsecamente relacionados com as *visões de mundo dos atores* e as *ideias* acerca de como resolver problemas locais e sua relação com a biodiversidade (LIMA e D’ASCENZI, 2013).

A causa biológica fica evidente ao se considerar que o território era prioritário para a conservação devido à “extrema importância biológica relacionada ao alto nível de endemismo e à existência de grandes áreas naturais relativamente conservadas nesta região” (ICMBIO, 2016, p. 21).

Por outro lado, a causa política, cujo sentido é *de cima para baixo* (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973), está relacionada aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro de se criar UC no Cerrado, aumentando os níveis de proteção desse bioma. Dentro dessa causa aparecem um grupo que, em que pese algumas diferenças e disputas internas, compartilhavam das mesmas *ideias* e que, via de regra, estão atreladas à proteção da biodiversidade da relação com o ser humano. Trata-se, naquele momento, dos servidores públicos do Ibama, cujos cargos

são de natureza técnica, o que lhes dava prerrogativa de elaborar pareceres respaldando ou não as iniciativas de criação das UC. Essas ideias se concretizam com a criação de uma UPI.

Já a relacionada à causa local se refere a uma *coalizão de causa* dos diversos atores do território (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993) naquele momento em torno da criação de uma UC no território, mesmo que esses interesses tivessem motivações diferentes.

Pelo o que os dados nos mostraram, o poder público municipal estava interessado principalmente na intensificação do turismo que um Parque Nacional poderia trazer. Diamantina já é um município que tem como setor importante da economia o de serviços ligados ao turismo cultural. O Parque poderia incrementar o setor, à medida que o Parque favorecia os serviços de turismo de aventura e ecoturismo. Além disso, a criação de uma UPI aumentaria os ganhos com a arrecadação do ICMS Ecológico.

Embora a representação do Poder Legislativo pudesse convergir os interesses para os mesmos do poder público municipal, isso não fica evidente nos dados. O que fica claro é que esse ator, apesar de ocupar um cargo público eletivo no município, tem interesses que coadunam aos da comunidade onde ele reside. Portanto, trata-se de um porta-voz dos anseios daquele local. Obviamente que seus interesses, em alguns pontos, poderiam se diferenciar dos demais membros do distrito, mas o que se observa é uma *convergência de interesses* que se aglutinaram em torno da seguinte questão: a resolução de problemas relacionados à ausência de infraestrutura e serviços públicos básicos, por exemplo, a geração de trabalho, emprego e renda.

O outro grupo de atores foi o composto pelas ONG e ambientalistas. Desse grupo emergiram, por exemplo, os trabalhos técnicos que balizaram as discussões iniciais acerca da criação do Parque (IBAMA, 2002). Cabe salientar que, conforme se pode depreender do processo de criação, as ideias em torno da definição da categoria Parque já estavam pré-definidas antes mesmo da realização dos estudos técnicos, o que, inclusive, contraria o SNUC. Nas reuniões que ocorreram em Inhaí logo no início de 2001 já se falava em criar um Parque antes mesmo dos estudos técnicos indicarem o melhor grupo e categoria do SNUC. Quanto a isso, cabe aqui duas considerações.

A primeira é que, naquele momento, quando se falava em criar uma ANP, o que era muito presente se referia à categoria Parque. Pouco se conhecia acerca das demais, o que não é raro ainda hoje. Isso pode ter contribuído para uma definição prévia por essa categoria, antes mesmo dos estudos. A segunda é que é patente que o SNUC, que condiciona a criação de UC à realização prévia de estudos técnicos, havia acabado de ser publicado e, no momento dessa reunião ele ainda não havia sido regulamentado. Mas conforme salienta Bensusan (2014), não

levar a sério a necessidade de estudos prévios que subsidiem a opção em relação ao modelo de conservação mais viável e eficaz, incluindo a questão da presença humana nas áreas protegidas, acaba por configurar em dilemas que vão impactar a implantação posteriormente.

Sobre o grupo de ONG e ambientalistas, os resultados apontaram para a existência de uma discussão insipiente acerca da possibilidade de se criar uma UC de uso sustentável, levando em consideração a existência de comunidades agroextrativistas cujas práticas poderiam ser ameaçadas com a criação de um Parque. Contudo, as forças não se mobilizaram em torno dessa ideia.

Já no caso do TRAJ, é possível perceber que as causas que influenciaram a criação do instrumento se dividiram entre as políticas e as decorrentes dos *interesses dos atores locais*. Trata-se de uma região apontada por indicadores oficiais como carente economicamente, dadas as condições de pobreza e desigualdades associadas que a acompanham desde meados do século passado. Nesse sentido, houve um impulso inicial por parte do governo federal, *de cima para baixo*, ao criar o Território Rural com a finalidade de promover o desenvolvimento e retirar o território do afastamento.

Entretanto, percebeu-se que houve *ações dos atores do território*, já que, segundo apontaram os resultados, além das iniciativas de movimentos sociais, ONG, sindicatos, entre outros grupos, historicamente há uma tendência de prefeitos de municípios do Alto Jequitinhonha se deslocarem até aos governos estadual e federal em busca de recursos, programas e projetos que promovam o desenvolvimento e a superação do quadro de pobreza a que a região estava atrelada. Houve uma aliança de prefeitos da região por meio Amaje para estruturar o Território e implementá-lo de fato, uma vez que, naquela conjuntura, esta seria uma das poucas formas de se levar recursos para a região. Trata-se de um movimento no sentido *de baixo para cima*.

Dessa forma, considerando os *fatores históricos e socioeconômicos*, constatou-se que ambos os instrumentos compartilham de pelo menos uma das razões que foram responsáveis pela criação. Essa razão vem de um posicionamento dos atores locais de que as regiões são isoladas e sem infraestrutura, além de existirem, por exemplo, demandas por emprego, trabalho e renda. É daí que vem a busca pelo desenvolvimento do local, em uma perspectiva de saída da pobreza e da inoperância e ausência do Estado⁷⁸.

⁷⁸ Contudo, sobre a ideia de ausência do Estado no Alto Jequitinhonha, atores ligados aos movimentos de agricultores contestam essa visão. Eles defendem que o Estado se fez presente intensamente na região desde a atuação da Coroa Portuguesa, passando pelo incentivo à silvicultura do eucalipto, que expropriou camponeses de

Essa dinâmica também se refere ao que Lima e D’Ascenzi (2013) apontam como o *papel dos fatores históricos, socioeconômicos, culturais, etc. dos locais “beneficiários” das políticas*, bem como dos *aspectos cognitivos*, que levam os atores a identificar tal questão como problema e, conseqüentemente, alçar ferramentas para enfrentá-la.

Nesse sentido, a análise da ação pública nos territórios estudados demonstra que as *trajetórias históricas locais* foram fundamentais para a construção de *ideias e valores* que vão nortear a criação dos instrumentos de políticas públicas no território. Pode-se falar em fenômeno de *inércia, supremacia dos fatores históricos para traçar o presente* ou de *dependência de caminho* (PIERSON e SKOCPOL, 2008), quando se observa que as decisões naquele momento em torno da criação dos instrumentos estavam permeadas por pelo menos um interesse convergente: a necessidade de melhorar as condições socioeconômicas dos territórios.

Cabe salientar que apesar de alguns aspectos históricos não terem sido considerados na criação do PNSV, por exemplo, o modo de vida das comunidades agroextrativistas, todo o *contexto local*, que é tributário de um passado em que condições socioeconômicas são deficientes, será fundamental para sustentar a criação da UC. Tanto que segundo foi relatado por atores ligados às comunidades e ao Convivas, a mobilização da comunidade de Inhaí e do político local em apoio à criação da Unidade só ocorreu porque foi divulgado pelo órgão ambiental que a UC traria empregos para a comunidade, uma vez que se teria demanda por trabalhadores, além de melhorias das condições das estradas, energia, desapropriação e indenização de terras localizadas em áreas pouco utilizáveis para a agricultura, devido à baixa fertilidade, e sem relevância para o extrativismo vegetal, ganhos com atividades ligadas ao setor do turismo, etc. em um claro pressuposto de busca do desenvolvimento rural.

Uma de nossas hipóteses era que as políticas públicas foram concebidas de uma maneira setorializada por *comunidades de discussão* diferentes e *de cima para baixo*. Essas *comunidades de discussão* estão relacionadas à conservação da biodiversidade e ao desenvolvimento rural, o que decorre em uma lógica em que as instituições operam de forma *setorial* e com tendência a *baixa sinergia*. Este tipo de formulação de política geraria duas

seus territórios, até a criação das UC que, conforme foi apontado nesse trabalho, são avaliadas como uma tentativa de proteger aquilo que sobrou de interesses empresariais que atuaram na região e, mais uma vez, deixando o ônus da expropriação do território para as comunidades rurais.

situações, sendo que a primeira delas é uma incompreensão por parte das populações locais sobre os objetivos dos instrumentos.

É o que ocorreu no nosso caso. A incompreensão de alguns atores residentes no distrito de Inhaí acerca da função de uma UC de proteção integral levou a comunidade a apoiar a criação da categoria Parque que não tem qualquer gerência sobre a geração de trabalho, emprego e renda, melhoria das condições das estradas, etc. Na contramão, conforme apontado nos resultados, o que ocorreram foram casos em que houve proibição por parte da gestão do PNSV de que se conservasse e/ou recuperasse as estradas vicinais. A desapropriação também não ocorreu a contento e tampouco o uso público da UC foi implementado a ponto de gerar renda para as comunidades por meio das atividades ligadas ao turismo. Essas expectativas foram frustradas. O Parque não só não conseguiu solucionar essa problemática, uma vez que o seu objetivo é dissimilar, como acabou por intensificar problemas socioeconômicos e criar um dilema entre conservação e desenvolvimento.

De todo o modo, constatou-se que tanto o PNSV quanto o TAJ foram instrumentos de políticas públicas criados na região para tentar superar problemas básicos do cotidiano, carregando na essência valores relacionados ao desenvolvimento rural. Portanto, ambos compartilham dos mesmos valores decorrentes dos interesses dos atores locais.

5.2 Implantação e gestão do PNSV e a execução da política de desenvolvimento territorial rural no Alto Jequitinhonha

Considerando o processo de implantação e gestão do PNSV como componente da implementação, os resultados nos apontaram pelo menos duas formas de se conduzir a gestão da Unidade.

Constatou-se que a implantação não se deu de forma imediata e a forma como ela ocorreu de 2007 a 2010 é completamente distinta da forma como ela ocorre atualmente. Foi reconstituído o processo de implantação e gestão da UC nesses dois momentos em que as ações foram mais intensas. No primeiro momento a implantação da política é orientada *de cima para baixo*. Esse sentido só é alterado a partir do *jogo dos atores no nível local* (LIMA e D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 1980) decorrente de tensões vivenciadas pelas comunidades na relação com a gestão 2007-2010. No caso do Termo de Compromisso, ele já era previsto no Decreto que regulamentou o SNUC em 2002. Portanto, havia respaldo legal para fazê-lo ou,

pelo menos, pautar algumas das ações pelos seus pressupostos, mesmo que a Instrução Normativa do ICMBio só viesse a ser publicada em 2012. Segundo o Decreto,

Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.

§ 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4º O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso (BRASIL, 2002).

Contudo, a *burocracia do nível de rua* (LIPSKY, 1980) não utilizou de sua *discricionariedade* para aplicar esse entendimento, já que mesmo sabendo que o PNSV não havia desapropriado as famílias moradoras dos povoados e distritos, tratou-as como se já tivessem sido indenizadas.

Isso vai decorrer em um processo de conflito socioambiental que tem um componente histórico de muita expressividade e que está atrelado à uma das causas da criação do PNSV: a dimensão do desenvolvimento rural. Assim, logo que os atores ligados às comunidades perceberam que a UC não cumpriu a expectativa de promover ações de desenvolvimento e que práticas ligadas à fiscalização com a aplicação de multas se tornaram corriqueiras e restritivas aos modos de vida tradicionais, tem início o *conflito socioambiental*. Principalmente de 2007 a 2010 o conflito se apresenta de forma *latente*, ou seja, “[...] ainda não se manifestou politicamente no espaço público formal, porque os grupos sociais envolvidos são politicamente marginalizados ou mesmo invisíveis ao olhar do Estado” (LITTLE, 2006, p. 92).

Em nossa primeira hipótese, a segunda situação gerada pelas políticas concebidas de uma maneira *setorizada* e *de cima para baixo* é a incoerência entre os instrumentos no mesmo espaço quando da implementação. Essa hipótese se corroborou ao observarmos as formas em que se deram a implantação do PNSV e a execução da política de desenvolvimento rural. O Parque é uma UPI e como tal, naquele momento, não se dialogou com a ideia de construir alternativas de desenvolvimento rural junto às comunidades do entorno. Nota-se que a *concepção setorial* das políticas decorreu em uma implantação igualmente *setorizada*. Por

outro lado, a implementação da política de desenvolvimento territorial, principalmente relacionada ao PTC, que tinha o pressuposto de integrar políticas de forma *intersectorial*, não foi capaz de promover *integração* com o PNSV.

Acerca do *conflito socioambiental*, em 2010 ele sai do *estágio latente* e alcança o *explícito/manifesto* após haver confrontação de ordem política, em que essas comunidades se reconhecem como vítimas da violação de direitos, se mobilizam e constroem coletivamente o movimento de luta em prol de direitos, culminando na criação da Codecex. A proposta de recategorização do PNSV para uma RDS é atualmente a pauta mais forte do movimento. Há de se salientar que, entre os organizadores do Seminário realizado em 2009 na UFVJM, onde as comunidades vão se reconhecer como vítimas de violação de direitos e iniciar as articulações políticas em prol da criação da Codecex, estava o TCAJ. Dessa forma, se não houve uma integração entre as políticas no território, a política de desenvolvimento rural contribuiu mesmo que indiretamente em uma ação que viria mais tarde a influenciar o PNSV.

Nesse sentido, se antes não havia movimentos de apoio aos camponeses residentes no entorno do PNSV, conforme apontado nos resultados desse trabalho, a situação atual sinaliza para um movimento de apoio, reunido no que se poderia chamar de *coalizão de causa* (SABATIER e JENKING-SMITH, 1993), em prol desse segmento. Em que se pese o uso desse conceito para o processo de formação da agenda e formulação da política, considerando a lógica da abordagem sequencial de análise de políticas públicas, ele é relevante para entender os segmentos que se uniram em prol da causa dos apanhadores de sempre-vivas.

Constatou-se que a eles se unem professores universitários de pelo menos duas instituições federais de ensino, parlamentares da esfera estadual e federal, organizações de agricultores familiares, movimentos sociais compostos por povos indígenas e comunidades tradicionais de outras partes do território mineiro, além de uma ação mais recente feita pelo MPF. Esses seguimentos vêm atuando na construção de propostas que solucionem o conflito existente, que permanece em um estágio manifesto ou explícito, sendo a proposta da recategorização do PNSV para uma RDS a alternativa defendida por essa *coalizão*. Quem não vai defender explicitamente essa proposta será o MPF, embora vem pressionando o ICMBio por solução do conflito em menor intervalo de tempo.

Por outro lado, a gestão mais recente do PNSV vem sendo permeável à necessidade de se dialogar e fazer *adaptações*, mesmo que condicionada por um processo de conflito e tensão. Ao analisá-la, constatou-se que no processo de execução da política de conservação vem ocorrendo algumas divergências na relação entre o *aparato normativo* e sua

implementação. Isso tem gerado *adaptações na norma* dentro de uma perspectiva de existência de uma margem de *discricionariedade* da equipe gestora da Unidade (LOTTA, 2012; LIPSKY, 1980), a partir de sua relação com os atores locais. Essa *discricionariedade* permite que a gestão opte por uma relação mais permeável ao diálogo com as comunidades em relação às ações intensas de fiscalização, pela consideração de suas práticas tradicionais no manejo do ecossistema (uso do fogo), pela readequação do Convivas de forma a ampliar a representação dos atores locais, etc.

Essas *adaptações*, pautadas mais pela *persuasão* do que pela *coerção*, diferentemente do que ocorreu no passado, e provocadas pela existência de *conflitos* e *resistências* por parte dos “*beneficiários*” da política, atuam para *reformular a política*. No percurso, busca-se encontrar compromissos mais aceitáveis por ambos os lados a fim de evitar o acirramento dos conflitos e a geração de fraudes que poderiam fazer com que a *norma* não fosse cumprida. O que se percebe é que os laços de confiança estabelecidos entre a *burocracia do nível de rua* e os *atores locais* também tendem a importar na implementação, por vezes até mais do que a forma autoritária da *norma*.

Assim, a implementação não se dá somente pela imposição, fiscalização e força, mas pelo diálogo e persuasão. O abalo da confiança desestrutura a implementação, como se percebe na interrupção dos diálogos em prol da construção dos Termos de Compromisso em função do deslocamento de um servidor a quem as comunidades confiaram a condução dos trabalhos. Esses são aspectos que ajudam a entender as formas de implementação de uma UC de maneira geral e do PNSV em particular.

Considerando as variáveis que estão descritas no Quadro 14, pode-se constatar uma mudança nas formas de implementar a política de conservação por parte da gestão atual do PNSV, que se dá, por exemplo, na relação estabelecida com as comunidades.

Quadro 14 – Adaptações locais no processo de implementação do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)

Variáveis	Formas de implementação e adaptações locais	
	Primeiro momento – 2007 a 2010	Segundo momento – a partir de 2012
Relação <i>in loco</i> com as comunidades	Repressora e pautada na fiscalização que decorria em multas	Tendendo ao diálogo e construção coletiva com redução de autos de infração e multas
Uso do território	Pautada pela fiscalização e proibição nos termos normativos	Permitido enquanto não se desapropria (processo de regulação por Termo de Compromisso)
Uso do fogo para manejo de pastagens e campos de flor e cultivos de alimentos	Pautada pela fiscalização e proibição nos termos normativos	MIF
Laços de confiança	Inexistentes	Em construção, embora abalados com alteração ocorrida no quadro de servidores do PNSV
Instrumentos de gestão – Plano de Manejo	Inexistente	Construído apesar das contestações das comunidades, tendo em vista que ele atesta a legitimidade do Parque quando as comunidades lutam pela recategorização
Instrumentos de gestão – Conselho Consultivo	Criação	Readequado para ampliar a representatividade

Fonte: elaboração própria.

Assim, entendemos que a *norma* tem sido *prescritiva*. O papel e a relevância da *interação* entre a *burocracia do nível de rua* e os *atores locais* e suas práticas, conformando o *jogo dos atores* permeado por *negociações* e *conflito*, podem contribuir para uma reflexão no “*nível de cima*” a fim de *adaptar a norma* e *reformular a política* por meio da influência desses “*decisores*” em um movimento *de baixo para cima* ou *Bottom-up* (LIMA e D’ASCENZI, 2013; LIPSKY, 1980).

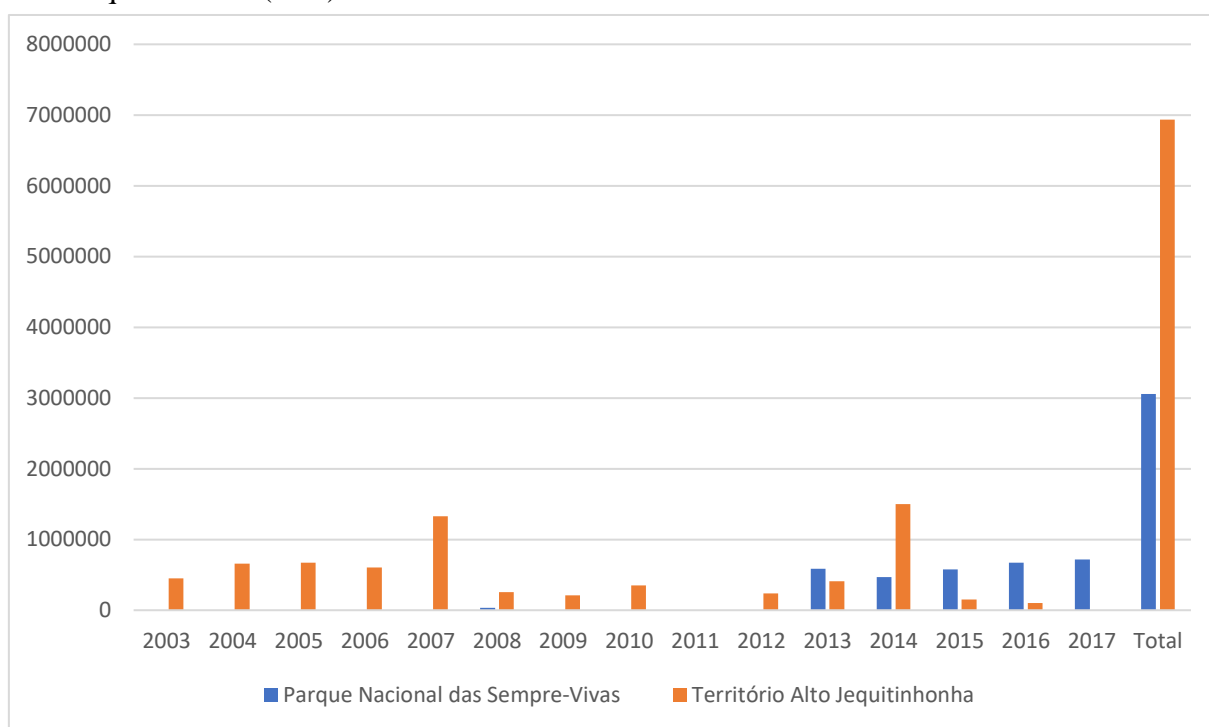
O MIF, por exemplo, é um programa dentro do ICMBio cuja normatização vem sendo construída *de baixo para cima*, a partir das experiências de implantação em cada UC que se dão pela associação dos conhecimentos tradicionais das comunidades com os produzidos por pesquisadores que se baseiam em experimentos. Ao final, isso faz com que a implementação acabe gerando subsídios aos processos de *(re) formulação da política*, o que contraria a abordagem sequencial e linear das políticas públicas e seu sentido *Top-down*.

Já no caso do TRAJ, criado em 2003, a implementação se deu logo no início de sua criação, conforme evidenciaram os dados. Se no PNSV o Conselho só foi criado em 2009, no Território a CIAT foi criada no mesmo ano de homologação desse. Situação semelhante ocorre

com a construção dos Planos que vão balizar a execução dos instrumentos: no PNSV ele é publicado apenas em 2016, quatorze anos depois de criada a UC. No TRAJ o PDTRS é publicado três anos após a criação do Território.

No que se refere aos recursos orçamentários destinados aos dois instrumentos, não se conseguiu levantar os dados referentes ao PNSV de 2003 a 2007, quando o Ibama fazia a gestão da Unidade. Esses dados foram apurados dos anos de 2008 a 2017. Já em relação ao TAJ foi possível levantar os dados desde a implementação do instrumento em 2003 até o ano de 2016, conforme se pode ver na Figura 23.

Figura 23 – Recursos destinados ao Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) e ao Território Alto Jequitinhonha (TAJ) de 2003 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados do ICMBio (2017e) e SDR/SEAD/CC (2017)

Nesse sentido, o fato de a política de conservação já ter se firmado como uma política de Estado faz com que ela não esteja sujeita às oscilações dos programas governamentais. E assim, mesmo com orçamento reduzido em alguns momentos, ela se mantém firme na estrutura do Estado. Por outro lado, a política de DTR, principalmente tomando por base o Território da Cidadania, não conseguiu se firmar na estrutura do Estado ao se enquadrar em uma política de governo que passa a não ser mais priorizada, o que leva a sua finalização inclusive no Alto Jequitinhonha.

Essa constatação em âmbito geral se aplicou ao TAJ que, mesmo com o volume considerável de recursos destinado em contextos de priorização, embora quando TCAJ esses já integrassem a estrutura de repasse dos ministérios para aquele território, viu o encerramento do instrumento, restando apenas alguns remanescentes de projetos em execução.

Acerca das instâncias de participação do TRAJ, a *participação* se revelou *seletiva*, sendo que os espaços não foram permeáveis a uma participação equilibrada dos *atores locais*. Constatou-se que no Núcleo Diretivo do Codeter, instância de participação do TRAJ que tinha justamente a prerrogativa de se reunir periodicamente para deliberar assuntos de interesse do desenvolvimento territorial, não tinha, por exemplo, sequer um representante do município de Diamantina. Com a entrada do TRAJ para o PTC em 2008 e a readequação da participação no Codeter, essa situação se manteve em relação à composição do Núcleo Diretivo do TCAJ. Portanto, no que se refere à participação nas instâncias de implementação da política territorial, ela acabou por oportunizar aos chamados “notáveis setoriais e comunitários” se colocarem como representantes/participantes prolongando a militância comunitária pela “causa” da agricultura familiar com apoio em suas trajetórias militantes e profissionais e em seus repertórios de ação coletiva (AVILA *et al*, 2013).

Oliveira (2015) destaca que a tradição de “ações prefeituráveis”, típicas do sistema de atividades públicas municipais no Alto Jequitinhonha, fez com que as ações fosse submetidas à aprovação desse ente, o que, no caso do TAJ, acabou por manter o mando em detrimento da construção de processos de renovação social. Uma contradição da política territorial e que vai acabar fortalecendo essa cultura é que apesar dessa política ser territorial, o fato de o município centralizar as ações que vão efetivar os projetos no Território, já que os recursos para os projetos chegavam por ele, contribuiu para que a municipalidade não se apropriasse da lógica, da dinâmica e dos objetivos dessa política. Isso porque houve um entendimento por parte das prefeituras de que apesar de a política ser territorial, para ser efetivamente implementada ela dependia da municipalidade.

Além disso, algumas prefeituras do TAJ teriam arcado com boa parte dos gastos para manter o funcionamento das atividades, principalmente quando a política territorial começa a se enfraquecer. Esses gastos incluíram a disponibilização de veículos, combustível e motorista para transportar os atores municipais para participar das reuniões, além da concessão de diárias para servidores. Outros gastos incluíram o uso do telefone em prefeitura, a fim de fazer as articulações necessárias e a disponibilização de servidores para cuidar das atividades do Território.

A questão das *disputas* impactará nos projetos desenvolvidos no Território no que se refere a sua alocação nos municípios, o que vai contribuir para que haja uma tendência ao desconhecimento da política territorial por diversos atores relacionados ao PNSV. A maioria das pessoas entrevistadas desconheciam a existência de uma política de DTR na região. Isso independeu do segmento a que esses atores pertenciam, ou seja, instituições de ensino e pesquisa, comunidades tradicionais e agroextrativistas, lideranças comunitárias e de movimento social e até mesmo a gestão do PNSV. A ausência de um projeto em funcionamento alocado, por exemplo, no município de Diamantina, acabou contribuindo para esse desconhecimento da política.

Além disso, a característica *Top-down* do PTC, que não prezou pelas relações estabelecidas no Território e nem pela definição coletiva de prioridades, enfraquecerá a base colegiada. Em uma defesa da qual coadunamos, Oliveira (2015) afirma que a dimensão tomada pelo Colegiado com o PTC vai além das ações voltadas ao agricultor familiar os quais a política de DTR se propôs a priorizar, ao abranger políticas de todos os ministérios e passar a controlar uma diversidade de recursos federais. Nesse sentido,

As questões apresentadas, como disputa de recursos, incapacidade ou impossibilidade burocrática, visão de desenvolvimento e disputas locais, estão envolvidas no poder local e desestruturam quaisquer tendências de política ascendente (*bottom-up*). Para que haja inovação social serão necessárias relações de conflito e espaços - momentos de acordos locais (lugar/região) para produzir territorialização, com novas relações institucionais e acordos, na perspectiva de redefinição de opções de inclusão social (OLIVEIRA, 2015, p. 178-179).

Sintetizando, existem dois instrumentos de políticas públicas sendo implementados no mesmo território, sendo que ocorre um percurso diferente de forma que há um afastamento da política de DTR, atualmente sem existência real (já que faltam instância de participação, recursos, funcionários, reuniões, etc.). Por outro lado, mediante *pressão dos atores* e a *discricionariedade da burocracia local* (LIMA e D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 1980), há uma tentativa de requalificação do PNSV em um instrumento para além da preservação estrita, a partir de *adaptações* e busca de diálogo com os *atores* ligados às comunidades tradicionais e agroextrativistas, o que acaba coadunando com alguns aspectos do desenvolvimento rural. Trata-se de uma leitura histórica (PAYRE e POLLET, 2005) de dois instrumentos contemporâneos que teoricamente se confrontam e que na prática um vai se requalificar e o outro não.

Isso leva à confirmação de nossa segunda hipótese no sentido de que existem adaptações no processo de implementação do PNSV que vão reformular as normas para integrar certas preocupações de desenvolvimento rural das comunidades locais nas políticas de conservação da biodiversidade.

5.3 Interações entre os instrumentos: limites e potencialidades para a integração entre políticas

Um dos aspectos centrais desse trabalho diz respeito à análise da interação existente entre as políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural, conformando o objeto principal da pesquisa. A fim de entender as interações existentes e os limites e possibilidades que elas oferecem para uma integração efetiva das políticas no território, estruturamos a análise a partir de três perspectivas: 1) como se dão as interações; 2) os limites para a integração; e, 3) as potencialidades para a integração.

A partir da perspectiva de como se dá a interação, consideramos que ela poderia ocorrer das seguintes formas: 1) por meio da ação pública executada em conjunto; 2) por *participação dos atores* em instâncias (quando os mesmos atores transitam nas instâncias dos dois instrumentos e/ou quando atores ligados à conservação participam de instâncias relacionados ao desenvolvimento rural e vice-versa); e, 3) por valores compartilhados.

Na primeira forma não foi constatada a interação ao analisar a implementação das políticas. Contudo, embora ela não tenha se efetivado, houve uma proposta da gestão do PNSV ao Convivas nesse sentido, o que sinaliza um esforço de interação. Nesse sentido, a atual gestão do Parque entende que devido à grande extensão da Unidade, a sua influência tanto positiva quando negativa na região, inclusive ao mobilizar diversos atores para compor o Convivas, ela pode ser uma agregadora de política pública no território. Houve a tentativa em 2012/2013 de que os conselheiros que eram de entidades e órgãos públicos trouxessem as políticas públicas que existissem no território e as comunidades trouxessem as demandas a fim de se tentar unir os esforços em prol da solução de parte dos problemas dessas comunidades. O Conselho contribuiria para as comunidades acessarem as políticas públicas e os direitos decorrentes delas.

[...] mas como a gente agrega muita gente de uma região enorme e diferente e de comunidade e de órgãos, eu acho que esse papel do Parque [pensar o desenvolvimento rural] ele é positivo. Nós temos ainda, infelizmente, algo prático nesse sentido. Mas eu acho que isso é um papel sim, é um lado

positivo. A gente participou aqui de um projeto de Agroecologia. Não deu muito certo não. Foi junto com a Universidade, com outro grupo de Agroecologia, também ligado à Agronomia, no distrito de São João da Chapada. Era o Núcleo de Estudo de Agroecologia e Produção Orgânica da UFVJM. Não foi muito para a frente, mas a gente esteve junto lá. Eu acho que se a gente não se envolver nessa discussão do desenvolvimento do território, não tem sentido. Se você pensar na questão do turismo, ele estará ali. E isso faz parte do desenvolvimento. Eu acho que não pode pregar turismo na Unidade de Conservação como solução dos problemas econômicos da região, mas ele é sim um indutor de desenvolvimento e pode ser bom, mas também pode ser ruim, pode virar um estapafúrdio o negócio (E5, entrevista realizada em julho de 2017).

Em relação ao TRAJ, também houve discussões no sentido de dialogar com as demandas dos apanhadores de sempre-vivas e com o artesanato produzido a partir delas. Embora fosse uma discussão entre o TRAJ e o IEF, que faz a gestão dos parques estaduais, não tendo participação do Ibama que geria o PNSV, foi um esforço de interação. Nesse sentido,

Sim, no início sim. Inclusive logo no início que aumentaram os eixos. Nós saímos dos três eixos que eu já citei, apicultura, derivados da cana e fruticultura, e também com a questão de pensar em expandir esse desenvolvimento territorial, começaram a surgir novos eixos. Aí na parte do artesanato foi citado essa questão do cultivo das sempre-vivas. E já foi junto com as ideias até da Supram... [...]. Então esse projeto nesse eixo temático voltado nessa questão... porque tinha um eixo também que preocupava com as questões de meio ambiente. Meio ambiente e artesanato. Então praticamente quando foi falado com os artesões de Diamantina que trabalhavam com a sempre-viva foi pensada essa questão da preservação também. Me parece que faltou recurso também porque não teve avanços. Até porque o IEF ele já vinha trabalhando até na questão de multiplicação da sempre-viva, cultivar a sempre-viva para evitar que o artesão fosse até as áreas e até mesmo área de preservação do IEF para retirar o que seria o extrativismo. Então isso foi discutido, mas daí veio a questão da falta de recursos e essa sequência toda (E18, entrevista realizada em julho de 2017).

Considerando a segunda forma de interação, constatamos que não houve a participação do Ibama e nem do ICMBio, entidades gestoras do PNSV, nas instâncias do TAJ, seja na CIAT ou no Codeter. Da mesma forma, também não houve participação de uma representação do TAJ no Convivas. Isso sinaliza a limitação existente para aproximar, durante a implementação, políticas que não foram formuladas a partir de uma concepção integrada. “A intersectorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas” (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 54).

Contudo, notou-se a existência de algumas instituições que transitavam nas duas instâncias, mesmo que os indicados para acompanhar as reuniões fossem provenientes de

escritórios distintos. É o caso da Emater, do Idene, do IEF, da Prefeitura de Diamantina e da UFVJM que compõe tanto o Convivas, quanto fizeram parte das instâncias de participação do TAJ. Isso aponta para a circulação de *ideias* e *valores* desses atores (LIMA e D'ASCENZI, 2013) em ambas as instâncias, ou seja, *ideias* e *referenciais* relacionados à conservação da biodiversidade eram levadas ao TAJ pelo IEF, assim como, ideias relacionadas ao desenvolvimento rural permeiam o PNSV dadas as presenças da Emater e do Idene.

Por fim, consideramos a interação por *valores* compartilhados. Nessa perspectiva, retomamos aspectos do processo de criação dos instrumentos abordado anteriormente. Constatou-se que as *ideias* e os *valores* que sustentaram a criação do PNSV e do TRAJ vem também de um posicionamento dos *atores locais* de busca pelo desenvolvimento, em uma perspectiva de saída de um *histórico* de pobreza e de defasagem na garantia de acesso, por exemplo, às fontes de emprego e renda, já que atividades tradicionalmente realizadas como o garimpo vinham perdendo força naquele momento e não se vislumbrava muitas alternativas de trabalho. Nesse sentido, ambos os instrumentos foram permeados pelas mesmas expectativas de solução de problemas socioeconômicos, cujo fundamento é permeado pelas *trajetórias históricas* (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

Outro aspecto que constatamos como *valores* compartilhados pelos dois instrumentos é a preocupação com a disponibilidade de água na região. Se para o PNSV são altamente significativas as mais de seiscentas nascentes catalogados dentro da UC, para a política de DTR e para o Alto Jequitinhonha as chamadas tecnologia de convivência com a seca são fundamentais, principalmente, para as atividades econômicas inseridas no contexto rural.

Hoje estamos trabalhando mais com o gado de leite, nós temos uma horta agroecológica, temos um trabalho que está sendo desenvolvido que é a convivência com a seca, principalmente com o tratamento de animais para a produção de leite. Mas a nossa visão não é a quantidade de leite e sim sobrevivência mesmo. Então é por isso que nós trabalhamos com silagem, com a palma forrageira, com o feijão guandu ou andu pra produção de feno, mandioca pra aproveitar a rama seca e a própria mandioca e transformar em ração para os animais. [...]. Esse senhor ficou tão interessado e me perguntou se ele tinha que pagar pra ter uma consultoria mais profunda nossa. Aí expliquei que a Epamig era empresa pública e que não podemos cobrar nada de ninguém. E que estávamos de portas abertas pra qualquer informação. Aí você vê como precisamos de pesquisa, de troca de conhecimento e como os agricultores carecem de apoio. Ele chegou a falar que estava perdendo animais por falta de comida no período da seca (E18, entrevista realizada em julho de 2017).

Além desses, uma interação que se deu pelos *valores* compartilhados está relacionada ao que já foi apontado nos resultados: tanto o PNSV quanto o TAJ mobilizaram *atores* no Alto

Jequitinhonha e contribuíram para que esses fizessem reflexões sobre o território, pensassem *alternativas aos problemas*, implementassem *estratégias* e gerissem *conflitos*. Houve, por exemplo, iniciativas no território que podem ser compreendidas como processos de *coesão social*, como é o caso da criação da Codecex e das ações que levaram à mobilização em torno do reconhecimento da categoria tradicional de apanhadores de flores sempre-vivas, além do reconhecimento de duas comunidades quilombolas no entorno do PNSV.

Em relação aos *limites da interação*, confirmou-se que ainda é forte a compartimentação no entendimento do que está relacionado à área da conservação da biodiversidade e o que se refere à área do desenvolvimento rural, perspectiva que guia a práxis, por exemplo, dentro das instituições de ensino superior e das prefeituras. Exemplificando, a resposta da Universidade à solicitação feita pelo PNSV referente à indicação de um membro para compor o Convivas é atendida, via de regra, com o nome de um docente da área da Biologia e, em alguns casos, das áreas como Geografia e Turismo. Contudo, nunca se cogitou indicar um ator de cursos como Agronomia ou Educação do Campo.

Outro limite a interação constatado é que o PNSV segue uma *abordagem setorial* enquanto que o TAJ estava atrelado à *abordagem intersetorial*. Mesmo após a criação do PTC, que previu uma integração entre Ministérios e suas entidades vinculadas para executar a política de DTR, na prática isso não ocorreu no Território. Como já foi apontado, o PNSV desconhece o TAJ que, por sua vez, pouco sabe sobre as ações realizadas e os problemas vivenciados pelo primeiro.

Um terceiro limite identificado se refere à *estrutura organizacional* das instituições e a cultura setorial que as permeia. Exemplificando, as indicações de prefeituras para o Convivas tendem a ser formadas apenas por servidores de secretarias do meio ambiente, cultura e/ou turismo, obedecendo a uma lógica *setorizada*. No caso de Diamantina, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e Meio Ambiente é integrada por duas diretorias, uma de meio ambiente e a outra de desenvolvimento agropecuário. Contudo, a indicação para o Convivas vem apenas da Diretoria de Meio Ambiente e/ou da Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio, não sendo a Diretoria de Desenvolvimento Agropecuário sequer suplente. Essas *regras* têm papel fundamental na definição da *participação* e das *ideias* que circulam nas instâncias.

Situação similar tende a ocorrer com as políticas de desenvolvimento rural, cujas participações municipais geralmente provem de secretarias de agricultura e/ou do CMDRS. O relatório da Oficina realizada em 2008 no TAJ apontou que era necessário um fortalecimento

da gestão social do Território, com intensificação da interação e comunicação entre os membros da instância de participação, bem como com o acompanhamento dos projetos, o fortalecimento de redes de cooperação social, a dinamização econômica do Território e a articulação de políticas públicas. Nota-se que ao passo que os participantes da oficina apontaram a necessidade de fortalecer redes e articular políticas, a lógica que perpassou essa identificação ainda é permeada por ideias *setoriais*. Isso fica evidenciado em um trecho do relatório em que as instituições potenciais para o estabelecimento de relações, salvo raras exceções, estavam relacionadas sobremaneira à pauta rural como ela é tradicionalmente compreendida,

De uma maneira geral, o Colegiado articula-se com as redes disponíveis a partir da necessidade dos projetos. Identificamos como principais parceiros: as associações e cooperativas; as prefeituras municipais, principalmente na figura dos CMDRS; os sindicatos; os bancos; os governos nas esferas estadual e federal; a fundação Banco do Brasil; o SEBRAE, a SENAR, as Universidades e; empresas privadas. Esta última principalmente com a disponibilização de áreas de eucaliptos no apoio à apicultura. [...]. Segundo os agentes sociais do Território, a articulação de políticas públicas acontece, também, a partir dos projetos existentes, a depender do tema a ser tratado, busca-se articulação nos três níveis governamentais – municipal, estadual e federal. Ainda segundo informações obtidas durante a atividade, um ponto positivo que ajuda na articulação das políticas públicas é a participação de diversas entidades no Colegiado Territorial, além disso, há também o apoio de ONGs que atuam no Território na articulação com as diversas políticas que se encontram à disposição dos agentes sociais. Foram citadas as seguintes ações como articulação de políticas públicas: as contrapartidas das prefeituras municipais, a venda direta de produtos, o apoio do Ministério da Integração Nacional na compra de equipamentos para o entreposto de mel, as várias políticas públicas do MDA, os Telecentros Digitais do Ministério de Ciência e Tecnologia, o Programa de Combate à Pobreza Rural e a existência da EMATER enquanto empresa de assistência técnica e extensão rural (MDA, 2008, 33-34).

Isso se revela um limite, já que, no caso do Convivas, a contribuição de instâncias municipais lidadas ao desenvolvimento rural na construção dos *planos*, na proposição de alternativas aos problemas de comunidades agroextrativistas, etc., poderia se conformar em potencialidade para a integração mais efetiva das políticas. Ademais, isso não seria um desvio dos objetivos de uma UC de proteção integral, não havendo qualquer impedimento para, por exemplo, a Diretoria de Desenvolvimento Agropecuário compor o Convivas.

Além disso, constatamos que no caso do PNSV e do TAJ o distanciamento geográfico impactou negativamente na interação de ações. Isso porque o Parque tende a atuar no âmbito dos quatro municípios que ele abrange e não de vinte que compõe o Território.

O Quadro 15 faz uma síntese dos limites e potencialidades para a integração das políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha. Mesmo tendo ocorrido a finalização da política de desenvolvimento rural de enfoque territorial, considerou-se o aprendizado adquirido com a implementação do Território Rural/Território da Cidadania no Alto Jequitinhonha para elencar os seus limites e potencialidades.

Quadro 15 – Síntese dos limites e potencialidades para a integração das políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha

Integração das políticas públicas	Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)	Território Alto Jequitinhonha (TAJ)
Limites	Conflito socioambiental devido à restrição de práticas agroextrativistas tradicionais	Disputas entre municípios por projetos e recursos
	Conselho pouco relevante por ele não ser deliberativo	Representatividade limitada de muitos dos municípios integrantes
	Abordagem setorial da política de conservação	Ausência da participação de representação da área de conservação da biodiversidade federal
	Distanciamento das comunidades	
	Falta de regularização fundiária	
	Impasses tributários da gestão anterior – violações de direitos de comunidades tradicionais	
	Abalo da confiança na relação com a equipe gestora atual em função da remoção de um servidor	
	Ausência da participação de representação da área de desenvolvimento rural das prefeituras (comunidades rurais atingidas pelo PNSV pertencem a esses municípios)	
Potencialidades	Recategorização (uso sustentável aliado à conservação da biodiversidade) ou redefinição de limites	Abordagem intersetorial da política de conservação
	Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço (uso sustentável aliado à conservação da biodiversidade e participação de outras ANP além das UC)	Discussões que promoveram reflexões no território como a participação na realização do seminário que reuniu comunidades agroextrativistas e teve como consequência a criação da Codecex
	Conselho com representações diversas	Preocupação com a importância de conservação da água
	Proteção da biodiversidade e de seu valor inclusive para pesquisas, o que implica em desenvolvimento.	Projetos provenientes da política territorial que se mantem: Escola Família Agrícola e entreposto de mel
	Conflito socioambiental que mobilizou comunidades a lutarem pelo reconhecimento de seus direitos o que leva ao reconhecimento de duas comunidades quilombolas e dos apanhadores de sempre-vivas como populações tradicionais	
	Adequações na implementação da UC (MIF, redução de operações de fiscalização...)	
	Alcance em diversas comunidades dos quatro municípios, o que pode ser um fator positivo para agregar políticas	

Fonte: elaboração própria

Sobre o Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral, ele se apresenta como uma das potencialidades para a integração de políticas no território. Isso porque a composição do mosaico se dá por UC de proteção integral e de uso sustentável, o que promove a discussão de *ideias* associadas tanto à conservação da biodiversidade quanto ao desenvolvimento rural sustentável por meio do uso.

A Portaria MMA nº 482, de 14 de dezembro de 2010, que institui procedimento para reconhecimento de mosaicos no âmbito do MMA, considerou a possibilidade de outras ANP se integrarem a essa unidade territorial. A norma exige que a proposta de reconhecimento do mosaico indique como serão representados no Conselho Consultivo as outras áreas protegidas integrantes, além das UC. Partindo de entendimentos que consideram os Territórios Quilombolas como ANP, as duas comunidades quilombolas, já certificadas e que aguardam a titulação de seu território, são potenciais a participarem das decisões atreladas à implementação do Mosaico.

Diante dessas análises, denota-se que, se não houve uma interação expressiva na implementação dos dois instrumentos nos territórios, os limites apresentados possibilitam *processos de aprendizagem* (MULLER e SUREL, 2002), que podem fundamentar práticas a partir de novas alternativas e *ações públicas* construídas no território de forma a proporcionar a conservação da biodiversidade associada ao desenvolvimento rural sustentável.

Nossa última hipótese era que as interações ocorridas na implementação do PNSV poderiam reduzir os conflitos e as tensões ao criar mais coerência e harmonia no processo. Há que se considerar que além das interações pontuais identificadas entre as políticas, no caso do PNSV constatou-se a existência de interações entre a *burocracia* gestora da UC e os *atores* influenciados diretamente pela Unidade. Essa interação se deu por *negociação*, mas também pelo *conflito* que se tornou manifesto nos últimos anos.

Cabe observar a evolução desse conflito e o trato que será dado a ele pelos agentes implementadores. Tem-se a possibilidade de construir coletivamente os Termos de Compromisso que regulem o uso do território, de forma a conciliar conservação da biodiversidade e a reprodução cultural, social e econômica das comunidades agroextrativistas, enquanto não ocorre a desapropriação e a indenização das famílias. De outro lado, as comunidades pleiteiam a recategorização como possibilidade de conciliar essa reprodução e a conservação. O conflito se intensifica quando cada um dos lados tende a não concordar com os *valores, ideias e interesses* do outro. Não fica claro se os esforços de *adaptação das normas* realizados por parte da *burocracia do nível de rua*, de forma a conciliar os objetivos do Parque

e os interesses das comunidades, são motivados apenas pela atribuição que ela tem em implementar o PNSV ou se perpassa outros *valores*, por exemplo, a consideração às práticas e aos esforços históricos para se conservar a biodiversidade provenientes das populações que tradicionalmente ocupam os territórios.

Portanto, a confirmação dessa hipótese demanda um tempo maior de análise, a fim de que seja observado na longa duração como se dá a interação entre esses agentes da implementação, considerando a evolução dos *interesses*, das *ideias*, dos *valores*, e das *negociações* e das *barganhas* no âmbito do *conflito*. Por ora, o que se constatou é que as interações acirraram os conflitos. Quando as comunidades saem de suas localidades e se encontram em um Seminário em 2009, o que configura um processo de interação entre elas, o conflito foi ainda mais evidenciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho analisou associadamente dois instrumentos de políticas públicas provenientes de setores diferentes e implementados no Alto Jequitinhonha: o PNSV e o TAJ. Interessava-nos compreender quais as interações existentes entre eles, como elas se davam e como isso contribuía à indução de um desenvolvimento rural sustentável ao nível territorial por meio da integração efetiva das políticas.

Para isso, foi feita uma reconstituição histórica da ocupação e uso do território associada às trajetórias que influenciaram a implementação dessas políticas no local. Também foram analisados o papel dos atores locais e os conflitos e divergências como fatores relacionais do contexto local que, junto aos fatores institucionais, conformará o processo de implementação das políticas.

No caso das UC, mesmo diante de sua importância como um dos principais instrumentos de conservação da biodiversidade, algumas críticas pesam sobre elas. Uma delas se refere aos formatos de participação social existentes na implementação que têm se revelado inadequados às capacidades e às práticas das populações locais. Muitas vezes os fóruns participativos servem de justificativas para o poder central implementar as medidas que já estavam elaboradas. É o que ocorreu com o PNSV, cuja reunião inicial de discussão da criação da UC já tinha definido que seria implementado um Parque. Isso ocorreu antes mesmo dos estudos técnicos indicarem as melhores alternativas para se conservar a biodiversidade daquele território e as alternativas para as comunidades influenciadas diretamente. A inadequação da participação também se apresenta, no caso da categoria Parque, no tipo de Conselho que se tem, cuja característica é consultiva e não deliberativa.

Especificamente para o bioma Cerrado, uma crítica existente se relaciona ao fato de muitas UC ocuparem áreas onde residem comunidades cujos modos de vida envolvem atividades que associam a agricultura, a criação de animais e o extrativismo vegetal de espécies do bioma, sendo o manejo do fogo uma das práticas tradicionais importante nesses processos. No caso estudado, as atividades associam o extrativismo de diversas espécies de flores sempre-vivas ao cultivo de “roças e quintais” e à criação de gado rústico solto nos campos. A restrição ao uso do território que se deu com a criação do PNSV, sem a realização de consulta pública que abrangesse todas as comunidades situadas no entorno da UC, associada à intensa fiscalização e aplicação de multas quando da implantação, bem como à ausência de

desapropriação e indenização por parte do Estado, são alguns dos elementos que levaram à fragilização dos modos de vida locais. Essa fragilização inclui a perda da capacidade de reprodução cultural, social e econômica, levando ao acirramento de conflitos.

A pesquisa mostrou que, junto à fragilização dos modos de vida das comunidades adjacentes ao PNSV, o processo de implementação da UC e o cumprimento dos objetivos de conservação também são influenciados negativamente pelo conflito socioambiental. Isso porque uma parte significativa dos esforços da equipe gestora são consumidos na gestão do conflito. Entretanto, se o interesse dos atores do distrito de Inhaí, inicialmente favoráveis à UC, tivesse sido potencializado e os acordos iniciais observados (número de hectares da Unidade, localização em áreas não agricultáveis, etc), esses poderiam se consolidar como colaboradores da política de conservação no território, de forma, inclusive, a se opor a interesses diversos que se apresentam na região como é o caso dos minerários.

Mas, por outro lado, o conflito contribui para que haja mudanças nos rumos da política pública, gerando inovações institucionais. Isso porque ele influencia o processo de implementação. Nesse sentido, em que pese o papel das normas decorrentes da formulação das políticas, que no caso do PNSV se fundamentam basicamente nas diretrizes de proteção da biodiversidade originadas em acordos internacionais, a implementação no território vai além da mera execução do que foi planejado e está sujeita ao contexto local e ao jogo dos atores, o que faz com que ocorram negociações entre os atores e adaptações das normas, mesmo que condicionadas por um processo de conflito e tensão.

Em outra perspectiva, a análise nos levou a perceber que existem interações nos processos de implementação das políticas de conservação e desenvolvimento rural analisadas, sendo que elas se dão sobremaneira por meio de uma circulação de valores, de ideias e de concepções de mundo dos atores dentro das instâncias de participação. Constatou-se também a ocorrência de interação em um momento específico da implementação do PNSV e do TRAJ, quando os mesmos valores, interesses e ideias, atrelados à busca pelo desenvolvimento, sustentaram a criação desses instrumentos no território. Por fim, a interação se manifesta quando da ocorrência das adaptações no processo de implementação do PNSV de forma a integrar certas preocupações de desenvolvimento rural das comunidades locais nas políticas de conservação da biodiversidade.

Nesse sentido, essas interações pontuais se apresentam como potenciais às integrações mais efetivas no processo de implementação das políticas de conservação da biodiversidade e

de desenvolvimento rural. Contudo, é preciso construir estratégias que considerem os modos de vida locais, os valores, as percepções, as práticas e os esforços históricos das populações tradicionais agroextrativistas para se conservar a biodiversidade do Cerrado, bem como as políticas de desenvolvimento rurais que incidem nos territórios.

De modo geral, é necessário que se compatibilize essas UC, inclusive as de proteção integral, com as práticas agroextrativistas tradicionais existentes no bioma, considerando que formas de manejo realizadas historicamente, como as atreladas ao uso do fogo, tem se demonstrado fundamentais para a proteção da biodiversidade. Assim, as especificidades do Cerrado, no que se refere à sócio (biodiversidade), sinalizam para a pertinência de se pensar formas de manejo que incorporem outros princípios para além dos dispostos na lei que instituiu o SNUC, nas diretrizes provenientes de convenções internacionais para a definição de ANP, entre outros fundamentos. Esses tendem a não considerar aspectos socioambientais e a não contemplar as particularidades relacionadas Cerrado. No caso do SNUC, apesar da sua formulação ter se dado com uma significativa influência do socioambientalismo, ele tem seus referenciais nas UC da Amazônia.

No nosso trabalho constatamos que com o tempo práticas que foram sumariamente proibidas pelos órgãos ambientais passam a ser analisadas como pertinentes à conservação da biodiversidade. Isso sinaliza para a necessidade de diálogo com as comunidades que tradicionalmente relacionaram com o Cerrado, ao invés de se criar UC com base apenas nas normas vigentes. No caso das UC localizadas no Alto Jequitinhonha, o Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral se apresenta como uma das potencialidades para o diálogo entre as diferentes áreas protegidas e para a integração de políticas no território. Isso porque a composição do mosaico se dá por UC de proteção integral e de uso sustentável, o que promove a discussão de ideias associadas tanto à conservação da biodiversidade quanto ao desenvolvimento rural sustentável por meio do uso.

Assim, a análise apontou para a importância das adaptações que ocorrem nas normas no contexto local da implementação, em um sentido de baixo para cima (*Bottom-up*). Essa importância está relacionada às possibilidades de essas adaptações influenciarem e alterarem paradigmas já consolidados nas políticas, ao gerarem aprendizagens que, cumulativamente, podem subsidiar o processo de (re)formulação dessas políticas de forma a garantir o cumprimento dos objetivos das UC sem desconsiderar as necessidades de promoção do desenvolvimento rural sustentável dos territórios.

Em relação às limitações do estudo, a opção pelo recorte geográfico que considerou apenas o território do PNSV localizado no Alto Jequitinhonha restringiu uma análise mais ampla que considerasse as especificidades do restante da área localizada no Território Sertão de Minas. Assim, estudos que analisem a interação do PNSV com esse Território, partindo dos outros municípios que integram a UC, podem trazer novos elementos acerca da implementação das políticas do território.

Por fim, constatou-se que são necessários estudos que se dediquem à implementação das políticas de conservação da biodiversidade relacionadas às de desenvolvimento rural, principalmente que se propõem a analisá-las a partir da longa duração, considerando a trajetória histórica do contexto local, os fatores institucionais e os relacionais, bem como o papel da implementação enquanto influenciadora da formulação.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ACCACIO, Gustavo de Mattos *et al.* Ferramentas biológicas para avaliação e monitoramento de habitats naturais fragmentados. *In:* RAMBALDI, Denise Marçal; OLIVEIRA, Daniela América Suárez de (Org.). **Fragmentação de ecossistemas: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas**. Brasília: MMA/SBF, 2003. p. 367- 389. Disponível em: <<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/serie-biodiversidade--06-fragmentacao-de-ecossistemas-causas-efeitos-sobre-a-biodiversidade-e-recomendacao-de-politicas-publicas.pdf>>. Acesso: 13 abr. 2017.

AGÊNCIA FAPESP. **Proibição do uso do fogo provocou enorme perda de biodiversidade no Cerrado**. Out./2017. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/proibicao_do_uso_do_fogo_provocou_enorme_perda_de_biodiversidade_no_cerrado/26325/>. Acesso em: 25 dez. 2017.

ALMEIDA, Harley Fernandes de. **Comunidade Quilombola de Quartel do Indaiá (MG) e Parque Nacional das Sempre Vivas: direitos, território e saúde**. Dissertação (Mestrado em Saúde, Sociedade e Ambiente) - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina. 2014. Disponível em: <http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/bitstream/1/826/1/harley_fernandes_almeida.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2017.

ALVES, Carlos Bernardo Mascarenhas *et al.* Biodiversidade e conservação de peixes do Complexo do Espinhaço. *In:* SILVA, José Maria Cardoso da et al (Ed.). **Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação**. Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 177-196, dez./2008. Disponível em <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

AMARAL, Leila. **Do Jequitinhonha aos canaviais: em busca do paraíso mineiro**. Dissertação (Mestrado em Sociologia da Cultura) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1988.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**. Sociologia, Problemas e Práticas, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Notas Taquigráficas da Audiência Pública**. 15ª Reunião Extraordinária da Comissão de Direitos Humanos da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura. Belo Horizonte: ALMG, 2014.

ÁVILA, Gabriel Carvalho de. **Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: Alto Jequitinhonha - Serra do Cabral, Minas Gerais e os desafios para sua efetividade**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/IGCC-9K9JXG>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

AVILA, Mário Lúcio; SABOURIN, Eric; LECUYER, Lauren; MASSARDIER, Gilles. **Jogos de poder e participação num dispositivo de desenvolvimento territorial rural: Águas Emendadas (DFGO-MG)**. *In:* Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas

Públicas, 2013, Araraquara, SP. Participação, Democracia e Políticas públicas, 2013. Disponível em <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/2013-st02-pdf-trab-aceito-0166-5.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

AZEVEDO, Alexsander Araújo *et al.* Fauna de abelhas (*Hymenoptera, Apoidea*) nos campos rupestres da Cadeia do Espinhaço (Minas Gerais e Bahia, Brasil): riqueza de espécies, padrões de distribuição e ameaças para conservação. *In:* SILVA, José Maria Cardoso da et al (Ed.). **Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação.** Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 126-157, dez./2008. Disponível em https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa tipo survey.** Belo Horizonte, UFMG, 1999.

BARRETO, Cristiane Gomes. **Devastação e Proteção da Mata Atlântica nordestina: formação da paisagem e políticas ambientais.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/13960>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. *In:* **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições.** Fany Ricardo (Org.). São Paulo: Instituto Socioambiental – ISA, 2004.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BECKER, Berta Koiffmann. **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio.** Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BENSUSAN, Nurit. Diversidade e unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. *In:* BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil.** Brasília: Editora Mil Folhas, 2014. P. 31-81.

BODART, Cristiano das Neves. **O Conceito de coesão social.** Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/2016/08/para-entender-de-uma-vez-o-que-e-coesao-social.html>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BORGES *et al.* **Manejo do fogo em veredas: novas perspectivas a partir dos sistemas agrícolas tradicionais no Jalapão.** Ambiente & Sociedade, v. XIX, n. 3, p. 275-300, jul.-set./2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/asoc/v19n3/pt_1809-4422-asoc-19-03-00269.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BORGES, Sílvia Laine; ELOY, Ludivine; LUDEWIGS, Thomas. **O Gado que Circulava: Desafios da Gestão Participativa e Impactos da Proibição do Uso do Fogo aos Criadores de Gado de Solta da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Veredas do Acari.** Biodiversidade Brasileira, v. 2014/1, p. 130-155, 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/revistaelectronica/index.php/BioBR/article/viewFile/367/410>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 8.750, de 9 de maio de 2016.** Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Decreto Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui Política a Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Decreto Nº 5.758, de 13 de abril de 2006.** Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **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. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Decreto Legislativo Nº 2, de 03 de fevereiro de 1994.** Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília, 2016. Brasília, 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Decreto Nº 2.519, de 16 de março de 1998.** Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Lei Nº 13.123, de 20 de maio de 2015.** Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13123.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar Nº 125, de 3 de janeiro de 2007.** Institui na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **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. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso: 01 jul. 016.

_____. **Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Análise de políticas públicas:** da técnica às ideias. Revista Agenda Política, v. 3, n. 2, p. 239-258, jul.-dez./2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/75/71>>. Acesso em: 13 maio 2017.

CARNEIRO, Eder Jurandir. **Modernização recuperadora e o campo da política ambiental em Minas Gerais.** Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA (CEDEFES). **Quartel do Indaiá.** Disponível em: <<http://www.cedefes.org.br/quartel-do-indaia/>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

CERQUEIRA, Rui; BRANT, Arthur; NASCIMENTO, Marcelo Trindade; PARDINI, Renata. Fragmentação: alguns conceitos. In: RAMBALDI, Denise Marçal; OLIVEIRA, Daniela América Suárez de (Org.). **Fragmentação de ecossistemas:** causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas. Brasília: MMA/SBF, 2003. p. 23-40. Disponível em: <<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/serie-biodiversidade--06-fragmentacao-de-ecossistemas-causas-efeitos-sobre-a-biodiversidade-e-recomendacao-de-politicas-publicas.pdf>>. Acesso: 13 abr. 2017.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO (CPISP). **Ficha resumo do território - Vargem do Inhaí.** Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/terras/asp/ficha_territorio.aspx?terra=i&TerraID=3226>. Acesso em: 10 jul. 2016.

COOK, Carly N, *et al.* **Achieving Conservation Science that Bridges the Knowledge-Action Boundary.** In: Conservation Biology, Volume 27, Nº. 4, p. 669–678. Society for Conservation Biology, 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cobi.12050/full>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

COSTA, Fabiane Nepomuceno; TROVÓ, Marcelo; SANO, Paulo Takeo. Eriocaulaceae na Cadeia do Espinhaço: riqueza, endemismo e ameaças. In: SILVA, José Maria Cardoso da et al (Ed.). **Cadeia do Espinhaço:** avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação. Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 89-97, dez./2008. Disponível em <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

COSTA FILHO, Aderval. **Relatório-diagnóstico sobre as comunidades tradicionais das imediações e dentro do Parque Nacional das Sempre-Vivas** – municípios de Diamantina, Buenópolis, Olhos D'Água e Bocaiúva/MG. 2014. (Relatório de pesquisa). Belo Horizonte, setembro de 2014.

CREADO, Eliana Santos Junqueira; FERREIRA, Lúcia da Costa. **O caleidoscópio conservacionista:** o SNUC como um acordo temporário no ambientalismo. In: Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES, v. 1, n. 1, 2011, Vitória, ES. Anais (on-line). Vitória: PGCS-UFES, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/view/1514/1106>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro:** novas institucionalidades e protagonismo dos atores. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1/2, p. 431-473, 2011.

DEZEMONE, Marcus. **Os impactos da era Vargas no mundo rural: direitos, memória e identidades.** In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo, RS. Anais do XXIV Simpósio Nacional de História – História e multidisciplinaridade: territórios e deslocamentos. São Leopoldo: Unisinos, 2007. CD-ROM. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.1296.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

_____. **Legislação social e apropriação camponesa: Vargas e os movimentos rurais.** *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.21, n. 42, p.220-240, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-21862008000200006&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em: 29 jan. 2017.

_____. **O tempo de Vargas e as lutas sociais no campo brasileiro.** *Revista Convergência Crítica*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, s.p., 2014. Disponível em: <<http://www.periodicoshumanas.uff.br/convergenciacritica/article/view/1280/924>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana; ARRUDA, Rinaldo Sérgio Vieira (Org.). **Saberes Tradicionais e Biodiversidade no Brasil.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, São Paulo: USP, 2001.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira.** Belo Horizonte: UFMG, 1981.

DOWIE, Mark. **Refugiados da conservação.** Tradução de Antonio Carlos Sant'Ana Diegues. Artigos NUPAUB n° 4, 2006. Disponível em <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/dowie.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade:** legislação e políticas públicas. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, p. 341-385, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5444#>>. Acesso em: 01 maio 2017.

DULCI, Otávio Soares. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

DURIGAN, Giselda; RATTER, James Alexander. **The need for a consistent fire policy for Cerrado conservation.** *Journal of Applied Ecology*, v. 53, p. 11-15, 2016. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2664.12559/full>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

DURIGAN, Giselda *et al.* **The biodiversity cost of carbon sequestration in tropical savanna.** *Science Advances*, v. 3, n. 8, ago./2017. Disponível em: <<http://advances.sciencemag.org/content/3/8/e1701284.full>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

ESPÍRITO-SANTO, Mário Marcos do *et al.* **Bases para a conservação e uso sustentável das florestas estacionais decíduas brasileiras:** a necessidade de estudos multidisciplinares. *Revista Unimontes Científica*, vol. 8, n. 1, p. 13-22, jan.-jun./2006. Disponível em: <http://www.academia.edu/26726554/Bases_para_a_conserva%C3%A7%C3%A3o_e_uso_su>

[stent%C3%A1vel das florestas estacionais decíduais brasileiras a necessidade de estudos multidisciplinares](#)>. Acesso em: 16 dez. 2017.

ESPÍRITO-SANTO, Mário Marcos do *et al.* **Florestas estacionais decíduais brasileiras: distribuição e estado de conservação.** MG Biota, v.1, n.2, p. 5-13, jun.-jul./2008. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/233426871_Florestas_estacionais_decíduais_brasileiras_Distribuição_e_estado_de_conservação>. Acesso em: 16 dez. 2017.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930.** Historiografia e História. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

FAVARETO, Ariane. **Relatório qualitativo da gestão do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável território Alto Jequitinhonha.** Campinas, SP/Turmalina, MG: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008. 58 p.

FAVARETO, Arilson. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In:* GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2015, p. 261-278.

_____. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?** Revista Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, São Paulo, v. 24, n. 68. p. 299-319, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/21.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

FAVARETO, Arilson *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente 2000-2010.** Relatório de Pesquisa. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. UFABC/Cebrap/Rimisp, 2013. Disponível em: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2018.

FÁVERO, Claudenir; MONTEIRO, Fernanda Testa. **Disputas territoriais no Vale do Jequitinhonha: uma leitura pelas transformações nas paisagens.** Revista Agriculturas, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 7-15, out./2014. Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Agriculturas_V11N3_1_Jequitinhonha.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2017.

FERREIRA, Manuel Eduardo. **Modelagem da dinâmica de paisagem do cerrado.** Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Programa Multidisciplinar de Doutorado em Ciências Ambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2009. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp086587.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

FIDELIS, Alessandra; PIVELLO, Vânia Regina. **Deve-se usar o fogo como instrumento de manejo no Cerrado e Campos sulinos?** Biodiversidade Brasileira, ano 1, n. 2, p. 12-25, 2011. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR/article/view/102>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

FLICK, Uwe. **Designing qualitative research.** London, Sage Publications, 2007. Caps. 2 a 6.

FOUILLEUX, Eve. **Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança.** Revista Estudos, Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/337/333>>. Acesso em: 13 maio 2017.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro. **Homens de grossa aventura: acumulação e riqueza na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1992.

FRANCO, José Luiz de Andrade. **O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da wilderness à conservação da biodiversidade**. Revista História, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 21-48, jul.-dez./2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v32n2/a03v32n2.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2017.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun./2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 13 maio 2017.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO (FAPESP). **Fogo amigo no Cerrado**. São Paulo. 2017. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/fogo_amigo_no_cerrado/25865/>. Acesso em: 25 dez. 2017.

_____. **Especialista defende manejo de fogo no Cerrado**. Informação disponível em <http://agencia.fapesp.br/especialista_defende_manejo_de_fogo_no_cerrado/17303/>. Acesso em: 25 dez. 2017.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Matopiba: na fronteira entre a vida e o capital**. 2017. Disponível em: <<http://www.epsv.fiocruz.br/noticias/reportagem/matopiba-na-fronteira-entre-a-vida-e-o-capital>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

FURTADO, Júnia Ferreira. **O Distrito Diamantino**. Disponível em <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/pac/apoio/distritodiamantino.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

GIULIETTI, Ana Maria *et al.* **Estudos em "sempre-vivas": taxonomia com ênfase nas espécies de Minas Gerais, Brasil**. Acta Botânica Brasília, v. 10, n. 2, p.329-377, 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/abb/v10n2/v10n2a07.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

GIULIETTI, Nelson *et al.* **Estudos em sempre-vivas: importância econômica do extrativismo em Minas Gerais, Brasil**. Acta Botânica Brasília, v. 1, n. 2, supl. 1, p. 179-193, dez./1987. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/abb/v1n2s1/v1n2s1a18.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

GONTIJO, Bernardo Machado. Uma geografia para a Cadeia do Espinhaço. *In*: SILVA, José Maria Cardoso da *et al.* (Ed.). **Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação**. Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 7-15, dez./2008. Disponível em: <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

GRAZIANO, Eduardo; GRAZIANO NETO, Francisco. **As condições da reprodução camponesa no Vale do Jequitinhonha**. Perspectivas, São Paulo, 6:85-100, 1983. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/108226/ISSN1984-0241-1983-6-85-100.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

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

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba-SP, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007>.

Acesso em: 12 dez. 2017.

GROOM, Martha J.; MEFFE, Gary K.; CARROLL, C. Ronald (Ed.). **Principles of Conservation Biology**. 3. ed. Massachusetts: Sinauer Associates, 2006.

GUÉNEAU, Stéphane *et al.* **Construção social dos mercados de frutos do Cerrado: entre sociobiodiversidade e alta gastronomia**. Século XXI, Revista de Ciências Sociais, Santa Maria, v. 7, n. 1, p. 130-156, jan./jun./2017. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/about/contact>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

GUERRERO, Patricia. **Canoa não é força, é Opinião: o Vale do Jequitinhonha contado e cantado por canoeiros**. Revista ANTHROPOLÓGICAS, Recife, ano 14, v. 21, n. 2, p. 305-328. 2010. Disponível em <<http://www.revista.ufpe.br/revistaanthropologicas/index.php/revista/article/view/198/149>>.

Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Vale do Jequitinhonha: a região e seus contrastes**. Revista Discente Expressões Geográficas, Florianópolis, n. 5, ano V, p. 81-100, maio/2009. Disponível em <<http://www.geograficas.cfh.ufsc.br/arquivo/ed05/art04ed05.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

HALL, Peter. **Policy Paradigm, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain**. Comparative Politics, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. Disponível em: <<http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>>. Acesso em : 7 jun. 2017.

HJERN, Benny; PORTER, David O. **Implementation Structures: a new unit of administrative analysis**. Organization Studies, v. 2, n. 3, p. 211-227, jul./1981. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/017084068100200301?journalCode=ossa>>.

Acesso em : 13 jun. 2017.

HJERN, Benny; HULL, Chris. **Implementation Beyond Hierarchy**. Amsterdam: Elsevier (European Journal of Political Research), 1982. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00013.x/abstract>>. Acesso em : 13 jun. 2017.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, L. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: University Press, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Manual Técnico da Vegetação Brasileira: sistema fitogeográfico, inventário das formações florestais e campestres, técnicas e manejo de coleções botânicas e procedimentos para mapeamentos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=22269>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Processo de criação do Parque Nacional das Sempre-vivas nº 02001.000324/02-44**. Brasília: Ibama, 2002, 185p.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). **Fitofisionomias do Bioma Cerrado**. 2017a. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/projetoyalapao/pt/biodiversidade-3/fitofisionomias.html?showall=1&limitstart=>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. **Guia do Conselho Consultivo – CONVIVAS**. Parque Nacional das Sempre-Vivas. Diamantina: ICMBio, 2017b.

_____. **Autos de Infração lavrados no Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) de 2009 a 2017**. Documento proveniente de solicitação via e-SIC. Protocolo de solicitação nº 02680002210201711. 2017c.

_____. **Ofício SEI nº 553/2017-GABIN/ICMBio**. Resposta à Recomendação do MPF/PRMG Nº 15, de 07 de abril de 2017, referente ao Inquérito Civil nº 1.22.011.000055/2010-58-PRDC/MG. 2017d.

_____. **Orçamento e execução no Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) de 2008 a 2017**. Documento proveniente de solicitação via e-SIC. Protocolo de solicitação nº 02680002216201780. 2017e.

_____. **Plano de Manejo do Parque Nacional das Sempre-Vivas**. Brasília: ICMBio, 2016. 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.

_____. Relatório do GT Conflitos. **Relatório de atividades do Grupo de Trabalho criado pelo Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre-Vivas** com o objetivo de “realizar um estudo aprofundado com a participação das comunidades envolvidas, visando à solução dos conflitos territoriais das comunidades tradicionais com o Parque Nacional das Sempre Vivas, com possível proposição de recategorização e redefinição de limites”. Diamantina: ICMBio, maio/2015.

_____. **Instrução Normativa Nº 26 de 4 de julho de 2012**. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_Instrucao_Normativa_26_2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2017.

_____. **Portaria Nº 22, de 17 de fevereiro de 2012**. Aprova o Plano de Ação Nacional para a Conservação das Eriocaulaceae do Brasil - PAN Sempre Vivas, contemplando 16 espécies ameaçadas de extinção, estabelecendo seu objetivo, objetivos específicos, ações, prazo de execução, abrangência e formas de execução e supervisão. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-semprerivas/portaria_pansemprevivas.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM). **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Alto Jequitinhonha – PDRH-JQ1**. Belo Horizonte: IGAM, 2014. Disponível em:

<http://www.igam.mg.gov.br/images/stories/2015_ARQUIVOS/CERH/CAMARAS/CTPLA/N/30a/5.1-pdrh-resumo-jql.pdf-reduzido.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2017.

INSTITUTO PRÍSTINO: ATLAS DIGITAL GEOAMBIENTAL. **Sistema WebGis de livre acesso ao banco de dados ambiental**. Disponível em: <<http://institutopristino.org.br/atlas/>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

JOLY, Aylthon Brandão. **Conheça a Vegetação Brasileira**. São Paulo: EDUSP, 1970.

LACERDA, Mariana de Oliveira. **Paisagem da Terra dos Diamantes: passado e presente a favor de uma reflexão prospectiva**. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/IGCC-9KTJZD>>. Acesso em: 24 dez. 2017.

LAMARCHE, Hughes. **A agricultura familiar II: do mito à realidade**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999.

_____. **A agricultura familiar I: uma realidade multiforme**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

LARA, Ângela Cristina *et al.* **Sempre-vivas: planta viva, gente viva**. Belo Horizonte: Terra Brasilis, 1999.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologie de l'Action Publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

LEITE, Felipe S. F.; JUNCÁ, Flora A.; ETEROVICK, Paula C. Status do conhecimento, endemismo e conservação de anfíbios anuros da Cadeia do Espinhaço, Brasil. *In: SILVA, José Maria Cardoso da et al (Ed.). Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação*. Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 158-176, dez./2008. Disponível em <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

LENHARO, Alcir. **Colonização e Trabalho no Brasil: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1986.

LESSA, Leonardo Guimarães *et al.* Mamíferos da Cadeia do Espinhaço: riqueza, ameaças e estratégias para conservação. *In: SILVA, José Maria Cardoso da et al (Ed.). Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação*. Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 218-232, dez./2008. Disponível em <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez./2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2017.

LIMA JÚNIOR, Augusto de. **História dos Diamantes nas Minas Gerais**. Rio de Janeiro: Dois Mundos, 1945.

LIPSKY, Michael. 1980. **Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage.

LITTLE, Paul Elliot. **Ecologia Política como etnografia: um guia teórico e metodológico**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan.-jun./2006.

_____. **A etnografia dos conflitos sócio-ambientais: bases metodológicas e empíricas**. In: Anais do II Encontro da ANPPAS, São Paulo, 2004. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT17/gt17_little.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. Os Conflitos Socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A Difícil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**, 2001. Rio de Janeiro: Garamond. p.107-122.

LOPES, Fabrício Antônio; MILAGRES, Alcione Rodrigues; MUCIDA, Danielle Piuza; MORAIS, Marcelino Santos de. **Viajantes e Naturalistas do século XIX: a reconstrução do antigo Distrito Diamantino na Literatura de Viagem**. Caderno de Geografia, v. 21, n. 36, 2011. Disponível em <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/viewFile/2809/3396>>. Acesso em 29 jan. 2017.

LOPES, Marcos Antônio; MARTINS, Marcos Lobato. **Negócio à moda antiga: tropas de comércio em Diamantina nos meados do século XX**. História (São Paulo) v. 30, n. 1, p. 332-348, jan.-jun./2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/his/v30n1/v30n1a16.pdf>>. Acesso em 28 jan. 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>>. Acesso em: 24 dez. 2017.

_____. **Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde**. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 221-259.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar./2016. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n57/0104-4478-rsocp-24-57-0049.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MARTINS, Marcos Lobato. **Comércio, indústria e projeção regional da Diamantina Oitocentista: as fragilidades do “grande empório do Norte”**. História, Franca, v. 35, e 76, 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742016000100502&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 30 jan. 2017.

MATOS, Ralfo Edmundo S. **Populações do Vale do Jequitinhonha e movimentos migratórios**. In: IX Seminário Sobre a Economia Mineira, 2000, Diamantina, Anais... Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, 2000.

MAZZETTO SILVA, Carlos Eduardo. **Ordenamento Territorial no Cerrado brasileiro: da fronteira monocultora a modelos baseados na sociobiodiversidade.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, Editora UFPR, n. 19, p. 89-109, jan.-jun./2009. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/16407>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques Publiques.** Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO / SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (MDA/SDT). **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil.** Série Documentos Institucionais, n. 01. Brasília: MDA/SDT, 2005a. Disponível em <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/SDT+MDA_000fbi2wrvh02wx5eo0sawqe3v5le2e4.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. _____. **Marco referencial para apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais.** Série Documentos Institucionais, n. 02. Brasília: MDA/SDT, 2005b. Disponível em <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. _____. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais.** Série Documentos Institucionais, n. 03. Brasília: MDA/SDT, 2005c. Disponível em <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_216-28-11-2012-11-38-397290.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. _____. **Sistema de Informações Territoriais.** Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO / SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL / CONSELHO PARA IMPLANTAÇÃO DAS AÇÕES TERRITORIAIS (MDA/SDT/CIAT). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS – Território Alto Jequitinhonha.** Brasília: MDA/SDT/CIAT, 2006. 290 p. Disponível em <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio048.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>>. Acesso em 7 jan. 2018.

_____. **Portaria Nº 482, de 14 de dezembro de 2010.** Instituir procedimento para reconhecimento de mosaicos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, conforme o art. 8º do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/MOS_ICMBio_reconhecimen_tosj_0.pdf>. Acesso em 7 jan. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL / PROCURADORIA FEDERAL DE MINAS GERAIS (MPF/PFMG). **Recomendação MPF/PRMG Nº 15, de 07 de abril de 2017, destinada ao ICMBio, referente ao Inquérito Civil nº 1.22.011.000055/2010-58-PRDC/MG.** 2017.

MONTEIRO, Fernanda Testa. **Os(as) apanhadores(as) de flores e o Parque Nacional das Sempre-vivas (MG): travessias e contradições ambientais.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte,

2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/MPBB-8LMGEA>>. Acesso em: 01 jan. 2017.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat. 2002.

NOGUEIRA, Mônica Celeida Rabelo. **Gerais a dentro e a fora: identidade e territorialidade entre Geraizeiros do Norte de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Sociais / Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília. 2009. Disponível em: <<http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/4614>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

OLIVEIRA, Allain Wilham Silva de. **Desenvolvimento territorial, políticas públicas e inovação social no Alto Jequitinhonha – MG**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/123840>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: um retorno aos dossiês**. Agrária, São Paulo, USP, n. 12, p. 3-113, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/702>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

OLIVEIRA-FILHO, Ary T. *et al.* Definição e delimitação de domínios e subdomínios das paisagens naturais do estado de Minas Gerais. *In*: SCOLFORO, José Roberto; CARVALHO, Luís Marcelo Tavares de (Ed.). **Mapeamento e inventário da flora nativa e dos reflorestamentos de Minas Gerais**. Lavras: UFLA, 2006. Cap. 1, p.21-35.

PAYRE, Renaud; POLLET, Gilles. **Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel(s) tournant(s) socio-historique(s)?** Revue Française de Science Politique, v.56, n.1, p.133-154, 2005. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-133.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. **El institucionalismo histórico en la ciencia política Contemporánea**. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/222142137/Pierson-y-Skocpol2008>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

PIVELLO, Vânia Regina. **Os cerrados e o fogo**. EcoDebate: site de informações, artigos e notícias socioambientais. Fev./2009. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2009/02/12/os-cerrados-e-o-fogo-artigo-de-vania-r-pivello/>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

PORTO, José Renato Sant’Anna. **Desenvolvimento territorial: origens, trajetórias e sua influência nas políticas públicas de desenvolvimento rural**. Novos Cadernos NAEA, v. 18, n. 1 p. 145-111, jan.-jun./2015.

PRESSMAN Jeffrey L.; WILDAWSKY, Aaron. **Implementation**. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. **Biologia da conservação**. Londrina: Vida, 2001.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. **Impactos da sojicultura de exportação sobre a biodiversidade do Cerrado**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 21, n. 2, p. 193-209, ago./2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v21n2/a13v21n2.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

RAPINI, Alessandro *et al.* A flora dos campos rupestres da Cadeia do Espinhaço. *In*: SILVA, José Maria Cardoso da *et al.* (Ed.). **Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação**. Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 16-24, dez./2008. Disponível em: <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães. **Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha**. Revista de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, v. 45, n. 04, p. 1075-1102, out.-dez./2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000400012>. Acesso em 17 out. 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

RIBAS, Rodrigo Pinheiro; GONTIJO, Bernardo Machado. **Mapeamento dos limites oficiais do Mosaico de Áreas Protegidas do Espinhaço: interatividade entre o geoprocessamento e a gestão integrada do território**. Revista Brasileira de Cartografia, Rio de Janeiro, v. 67, n. 8, Edição Especial 26º CBC, p. 1641-1650, dez./2015. Disponível em <<http://www.lsie.unb.br/rbc/index.php/rbc/article/view/967/913>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

RIBEIRO, José Felipe; WALTER, Bruno Machado Teles. Fitofitofisionomia do Bioma Cerrado. *In*: SANO, Sueli Matiko; ALMEIDA, Semíramis Pedrosa. (Eds.) **Cerrado: ambiente e flora**. Brasília: Embrapa, 1998. p. 89-166. Disponível em <<https://www.embrapa.br/web/mobile/publicacoes/-/publicacao/554094/fitofisionomias-do-bioma-cerrado>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. Vol. 1. Brasília: IGEPP, 2013.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up approaches to implementation Research. *In*: HILL, Michael e HAM, Christopher. **The policy process in the modern capitalist state**. Harvest Wheatsh, Londres, 1993.

SABATIER, Paul; JENKING-SMITH, Hank (Dir.). **Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. **The Implementation of Regulatory Policy: A Framework of Analysis**. Policy Studies Journal, v. 8, n. 4, p. 538-560, jan./1980. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x/abstract>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica, tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Paisagem e Espaço. *In*: SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 4. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

_____. “O retorno do território”. *In*: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de.; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 8º ed. São Paulo: Record, 2008.

SARAIVA, Regina Coelly Fernandes. **Tradição e sustentabilidade: um estudo dos saberes tradicionais do Cerrado na Chapada dos Veadeiros - GO**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/5169/1/2006_Regina%20Coelly%20Fernandes%20Saraiva.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2017.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. **Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra Por Estrangeiros no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba-SP, v. 50, n. 3, p. 503-524, jul.-set./2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300007>. Acesso em: 24 jan. 2018.

SCOLFORO, José Roberto; CARVALHO, Luís Marcelo Tavares de (Ed.). **Mapeamento e Inventário da Flora e dos Reflorestamentos de Minas Gerais**. Lavras: UFLA, 2006. Cap. 5, p. 75-278.

SCHEJTMAN, Alexander e BERDEGUÉ, Julio Antonio. (2004) **Desarrollo Territorial Rural**. Santiago de Chile, RIMISP. Disponível em <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtmán_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimis_p_CARdumen.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2016.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI, Marques Paulo Eduardo (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2017.

SILVA, Rodinei Tarciano. **Institucionalismo Discursivo: la más nueva alternativa para estudios neo institucionalistas en ciencia política**. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011. Disponível em: <<https://www.aacademica.org/000-093/172>>. Acesso em 21 jan. 2018.

SOUZA, Ângela Fagna Gomes de; SANTOS, Rodrigo Herles. **Cenários da agricultura moderna: expansão da fronteira agrícola para a região dos cerrados mineiro**. *In*: IV Simpósio Internacional de Geografia Agrária - V Simpósio Nacional De Geografia Agrária, 2009, Niterói. Anais (Simpósio Nacional de Geografia Agrária ... Simpósio Internacional de Geografia Agrária. CD-Rom). Niterói: UFF, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/ANGELA%20FAGNA%20GOMES%20DE%20SOUZA.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez./2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 13 maio 2017.

SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DA SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DA CASA CIVIL (SDR/SEAD/CC). 2017. **Recursos repassados ao Território Alto Jequitinhonha de 2003 a 2016.** Documento proveniente de solicitação via e-SIC. Protocolo de solicitação nº 54800000247201796.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Centro de Referência em Cartografia Histórica (CRCH). **Atlas do Patrimônio Toponímico na Cartografia Histórica de Minas Gerais.** Belo Horizonte: CRCH, 2016. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/toponimia/index.html>>. Acesso em 21 jan. 2018.

_____. Programa Polo Jequitinhonha. **Vale do Jequitinhonha.** Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<https://www2.ufmg.br/polojequitinhonha/O-Vale/Sobre-o-Vale>>. Acesso em 21 jan. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI (UFVJM). **Relatório do Encontro de atores da cadeia do Extrativismo Vegetal da Serra do Espinhaço.** Diamantina: UFVJM, 2009. 55 p. Disponível em: <<http://acervo.ufvjm.edu.br/jspui/handle/1/1011>>. Acesso em: 22 set. 2017.

Centro de Referência em Cartografia Histórica (CRCH). **Atlas do Patrimônio Toponímico na Cartografia Histórica de Minas Gerais.** Belo Horizonte: CRCH, 2016. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/toponimia/index.html>>. Acesso em 21 jan. 2018.

VALLEJO, Luiz Renato. **Unidade de Conservação: uma discussão teórica à 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 de out de 2015.

VASCONCELOS, Marcelo Ferreira de *et al.* As aves dos campos rupestres da Cadeia do Espinhaço: diversidade, endemismo e conservação. *In:* SILVA, José Maria Cardoso da *et al* (Ed.). **Cadeia do Espinhaço: avaliação do conhecimento científico e prioridades de conservação.** Megadiversidade, Conservação Internacional - Brasil, v. 4, n. 1-2, p. 197-217, dez./2008. Disponível em <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/megadiversidade_espinhaco.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

_____. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.** Revista Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43. p. 101-119, set.-dez./2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

WELCH, Clifford Andrew. **Vargas e a reorganização da vida rural no Brasil (1930-1945).** Tradução de Venceslau Alves de Souza. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 36, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v36n71/1806-9347-rbh-2016v36n71_004.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2017.

WILSON, Edward Osborne. A situação atual da diversidade biológica. *In:* WILSON, Edward Osborne. (Org.). **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 3-24.

WILSON, Edward Osborne. **Diversidade da Vida**. São Paulo: Cia das Letras, 1994.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Alguns trabalhos acadêmicos que abordaram o PNSV e o TAJ

Tipo	Título	Autor	Instituição e ano	Notas
Subsídio para o Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais apresentado em evento	Entre flores e cercas: o conflito das comunidades de apanhadores de sempre-vivas e as Unidades de Conservação em Diamantina-MG	Amaralina FERNANDES	Reunião Equatorial de Antropologia (REA) e Reuniões de Antropólogos Norte e Nordeste (ABANNE) Fortaleza 2013	Os dados coletados na oficina permitiram a atualização da ficha técnica no Mapa dos Conflitos Ambientais MG, que permite a visualização e consulta pública de vídeos e documentos importantes. Os mesmos são claros ao mostrar que a ruptura, colocada pela ação do Estado ao criar o parque, exclui a existência dessa gente como um modo legítimo de se relacionar com o território que tradicionalmente ocupavam. Gerentes e guardas do parque exercem aqui então um papel de violento controle, denunciado por diversos moradores.
Dissertação	Os (as) Apanhadores (as) de Flores e o Parque Nacional Das Sempre-Vivas (MG): travessias e contradições ambientais	Fernanda Testa MONTEIRO	Instituto de Geociências UFMG 2011	Entre os resultados do estudo, está a constatação de que, embora a consulta pública àqueles que serão diretamente atingidos pela criação da UC seja obrigatória por lei (SNUC, 2000), no caso do PNSV a prática institucional dos agentes governamentais driblou tal exigência. Os mecanismos vigentes e aceitos como legais possibilitaram a imposição de uma determinada visão social de mundo, e a criação da unidade não contou com consulta pública. Silenciou-se o lugar enunciativo daqueles que dependem diretamente dos recursos para sua reprodução sociocultural. A territorialização da unidade efetiva-se através do uso de mecanismos jurídico-políticos e coercitivos na imposição das normas preservacionistas/conservacionistas ao lugar, deflagrando tensões e disputas. Tal processo é desafiado por dificuldades relativas a debilidades do próprio aparato ambiental; pela estrutura fundiária, como produto sócio-histórico marcado por desigualdade social e irregularidades; e pelo chamado “vazio demográfico”, que prossegue alimentando o olhar dos planejadores sobre o espaço. Concretamente, tais elementos forçam a convivência conflituosa entre gestores e atores locais que historicamente fazem usos do território em questão, num duelo cotidiano de submissão/qualificação, dominação/resistência.

Publicação em revista	Disputas territoriais no Vale do Jequitinhonha: uma leitura pelas transformações nas paisagens	Fernanda Testa MONTEIRO Claudenir FÁVERO	Revista Agriculturas, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 33-37, 2011.	- Eucaliptais dominam a paisagem no Alto Jequitinhonha. - Resistência camponesa e papel das ONGs: além de contribuírem com os processos de resistência e luta camponesas, as ONGs de assessoria/apoio presentes no Vale do Jequitinhonha têm proporcionado o aprimoramento das estratégias produtivas, adaptando-as às condições ambientais locais, com a implantação de tecnologias de convivência com o semiárido, como a execução dos programas de captação e conservação de água das chuvas da Articulação do Semiárido (ASA). Além disso, impulsionaram o desenvolvimento de sistemas de produção agrícola referenciados na Agroecologia, com destaque para os consórcios, policultivos e sistemas agroflorestais. - Agroecologia como caminho.
Publicação em enciclopédia	Avaliação da brigada de incêndios florestais do Parque Nacional das Sempre-Vivas, MG	Luciana Coelho de MOURA	Enciclopedia Biosfera 2016	O objetivo do trabalho foi avaliar a brigada de combate aos incêndios florestais do Parque nacional das Sempre-Vivas, MG. Aplicaram-se questionários à todos os membros da brigada e foram observados os equipamentos de combate e de proteção individual utilizados pelos brigadistas. A brigada de incêndios florestais do Parque Nacional das Sempre-Vivas apresenta bom nível de treinamento e está tecnicamente preparada e protegida para combater pequenos focos de incêndio. Todos os brigadistas compreendem a importância de trabalhos preventivos e a vigilância é o principal método a fim de se evitar a entrada do fogo na unidade de conservação. O grande nível de satisfação tanto em trabalhar como brigadista como em relação à coordenação da brigada colabora com a boa realização do trabalho de combate e prevenção a incêndios florestais.
Relatório e Mapeamento de Vegetação	Classificação e mapeamento da vegetação na Cadeia do Espinhaço	Daniela ZAPPI William MILLIKEN Susana BAENA	<i>Royal Botanic Garden</i>	Mapeamento de vegetação com novidades taxonômicas e espécies redescobertas e mapeamento de atividades antrópicas na Cadeia do Espinhaço.
Apresentação em evento	Uma análise da situação das	Fernanda Fernandes MAGALHÃES	Encontro Nacional de Antropologia do Direito (ENADIR)	O trabalho é uma etnografia do conflito entre comunidades tradicionais e a criação, em seus territórios, da Unidade de Conservação e Preservação Integral denominada Parque Nacional das

	comunidades remanescentes de quilombos e de apanhadores de flores no contexto da criação do Parque Nacional das Sempre Vivas – Diamantina, MG		USP 2015	Sempre-vivas. Para tanto se propõe analisar e discutir situações que envolvem o desrespeito a direitos constitucionais das comunidades tradicionais, no caso remanescentes de quilombos e comunidades extrativistas (apanhadores de flores sempre vivas) em favor do empreendimento ambiental.
Sem informação	Injustiça ambiental, social e educacional em uma comunidade quilombola de Minas Gerais –Brasil	Maria Mariana Batista CANGUSSU Silvia Regina PAES	Sem informação	O trabalho reflete sobre as injustiças: ambiental e educacional em Vargem do Inhaí no Vale do Jequitinhonha em Diamantina/MG. A situação dos jovens quilombolas e suas aspirações sobre os conflitos socioambiental vivenciados na comunidade. Utilizando como metodologia a educação popular baseada em Paulo Freire com a realização de oficinas de diálogo. Observou-se que a omissão dos governos e desconhecimento de decretos, de leis e de direitos constitucionais compõe o cenário da luta pelo território nas comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, ribeirinhas, em todo o Brasil. Os conflitos impedem que políticas de promoção de igualdade racial avancem, agravando as injustiças sociais sobre os grupos sociais oprimidos e invisibilizados historicamente.
Apresentação em evento	Relação espécies variáveis ambientais em uma Vereda no Parque Nacional das Sempre Vivas, Minas Gerais, Brasil	Thiago de Roure Bandeira de Mello	X Congresso de Ecologia do Brasil 2011	Este estudo tem como objetivo avaliar a estrutura da comunidade herbácea - arbustiva em uma vereda situada no Parque Nacional das Sempre Vivas, MG e relacioná-las a variáveis ambientais.
Apresentação em evento	Comunidade Quilombola de Quartel do Indaiá e Parque Nacional das Sempre Vivas: territórios e direitos	Harley Fernandes de Almeida Ana Catarina Perez Dias	9º Fepeg – Fórum de Ensino, Pesquisa, Extensão e Gestão 2015	O objetivo do trabalho é analisar as questões que se apresentam ao longo da pesquisa, principalmente a partir de entrevistas, legislações e literatura sobre o tema, procurar respostas para perguntas que não encontram solução imediata e contribuir para a discussão sobre os direitos das comunidades quilombolas através da exposição das

				questões que afetam essa população na relação com o Parque Nacional das Sempre Vivas.
Publicação em periódico	Inventário preliminar do Patrimônio Espeleológico do Parque Nacional das Sempre Vivas	Darcy José dos Santos Mauro Gomes Simone Nunes Fonseca Fabiane Nepomuceno Costa Marcos Antônio Elmiro Timbó	Caderno de Geografia, v.26, n.46, 2016	O trabalho objetivou registrar o resultado preliminar da realização do Inventário Anual do Patrimônio Espeleológico no Parque Nacional das Sempre Vivas localizado na região das serras do Espinhaço Meridional, no extremo norte do Planalto Diamantino em Minas Gerais.
Dissertação	Braúnas e Lagoa da Pedra: questões socioambientais e de saúde de comunidades rurais no entorno do Parque Nacional das Sempre Vivas, Diamantina, Minas Gerais	Ana Caldeira de Barros	Mestrado Interdisciplinar Saúde, Sociedade & Ambiente UFVJM 2016	O objetivo desse trabalho foi estudar as comunidades rurais de Braúnas e Lagoa da Pedra quanto aos seguintes aspectos sociodemográficos e de saúde: composição familiar, escolaridade, dados ocupacionais, socioeconômicos; sistemas de produção de alimentos e extrativismo, saúde do trabalhador e ao uso da medicina popular.
Dissertação	Comunidade Quilombola de Quartel do Indaiá (MG) e Parque Nacional das Sempre Vivas: direitos, território e saúde	Harley Fernandes de Almeida	Mestrado Interdisciplinar Saúde, Sociedade & Ambiente UFVJM 2014	O objetivo desse trabalho foi desvelar a relação entre a comunidade de Quartel do Indaiá e o Parque Nacional das Sempre Vivas e a sua influência no modo de vida desta comunidade.
Dissertação	Comunidades herbáceo-arbustivas e suas relações com solo e altitude, em áreas secas e úmidas, no	Thiago de Roure Bandeira De Mello	Mestrado em Botânica UnB 2012	O objetivo desse trabalho foi avaliar a relação entre a composição, formas de vida e a estrutura de comunidades de plantas herbáceo-arbustivas e as variáveis edáficas, altitudinais e a distância geográfica em um gradiente de vegetação campestre (campo úmido), para savana

	Parque Nacional das Sempre Vivas, MG			úmida (vereda) e savana seca sobre afloramento rochoso (cerrado rupestre).
Publicação em periódico	Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha1	Eduardo Magalhães Ribeiro Flávia Maria Galizoni Luiz Henrique Silvestre Juliana Sena Calixto Thiago de Paula Assis Eduardo Barbosa Ayres	RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 04, p. 1075-1102, out/dez 2007	Este artigo analisa as relações entre programas públicos e agricultura familiar, fazendo um balanço dos métodos e resultados das últimas três décadas. Conclui pela necessidade de incorporar as especificidades de história, ambientes e sociedade aos programas, que deveriam partir das experiências das organizações da região e se ajustar às ações e à cultura desses agricultores.
Tese	Desenvolvimento Territorial, Políticas Públicas e Inovação Social no Alto Jequitinhonha - MG	Allain Wilham Silva de OLIVEIRA	Faculdade de Ciências e Tecnologia Unesp 2015	Discussão acerca das seguintes questões: o desenvolvimento territorial seria então uma adequação espacial ao sistema, voltando à ideia de ocidentalização dos lugares? Ou seria a sua contestação com afirmação de identidades locais? Assim, a territorialização proposta tornaria o espaço apenas um suporte ou um componente para o desenvolvimento? Ou, ainda, pode-se perguntar: desenvolvimento no território ou com o território? Políticas públicas podem produzir reterritorializações ou apenas afirmações de territorialidades?

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE 2 – Roteiros para entrevistas

Roteiro A

Roteiro de entrevistas aplicado junto aos técnicos do ICMBio responsáveis pela gestão do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)

Introdução

- a) Informar brevemente do que se trata a pesquisa.
- b) Informar ao entrevistado que o seu nome será resguardado.
- c) Solicitar autorização para gravar a entrevista.
- d) Falar com quem está e qual é o seu vínculo institucional a fim de ficar registrado na gravação.
- e) Informar ao entrevistado que ele deve responder o que se sentir à vontade, não tendo problema de deixar de responder alguma pergunta.
- f) Informar sobre a divisão do roteiro em blocos separados por temas.

1. Dados da entrevista

- 1.1 Número de entrevista:
- 1.2 Município:
- 1.3 Data:

2. Identificação do (a) entrevistado (a)

- 2.1 Nome:
- 2.2 Idade:
- 2.3 Sexo:
- 2.4 Fone comercial:
- 2.5 Celular:
- 2.6 Correio eletrônico:
- 2.7 Endereço:
- 2.8 Local de nascimento:
- 2.9 Formação/escolaridade:
- 2.10 Profissão:
- 2.11 Instrumento de política pública a que está vinculado:
- 2.12 Instância a que está vinculado:
- 2.13 Setor que representa na instância:
- 2.14 Instituição que representa na instância:
- 2.15 Falar sobre o histórico de vida:
 - Origem da família;
 - Atividades desenvolvidas: participação em movimentos sociais; participação em atividades sindicais; experiência com gestão compartilhada, por exemplo, conselhos e outras experiências colegiadas; atuação em fóruns de representação social; trajetória profissional na área ambiental e/ou nas políticas públicas de conservação da biodiversidade e gestão de Unidades de Conservação (UCs); participação em iniciativas relacionadas à promoção do desenvolvimento rural.
- 2.16 Qual função desempenha na gestão do PNSV? Está na gestão do PNSV há quanto tempo?

3. Gestão do PNSV

3.1 Quais são as principais funções / papéis do PNSV?

3.2 Participou do processo de concepção do PNSV? Por favor relate de forma detalhada como o processo ocorreu. Se não tiver participado, favor comentar por que e como viu esse processo.

3.3 Quais instituições / atores / povoados estiveram envolvidas no processo de criação do PNSV? Como foi a atuação desses atores?

3.4 Como foi discutida a criação em torno de uma UC de Proteção Integral? O que acha disso? Foram discutidas outras alternativas?

3.5 Como era a condição fundiária no território onde foi criado o PNSV (propriedade, posse e uso)? Como foi discutida a questão fundiária da área com a criação do PNSV? Como você vê essa questão como integrante da gestão e como servidor público?

3.6 De modo geral, como ficaram as condições de vida dos proprietários/posseiros/usuários do território após a criação do PNSV? Por quê?

3.7 Especificamente, como ficaram as atividades econômicas realizadas no território com a criação do PNSV? Como vê essas práticas existentes no território?

3.8 Fale um pouco sobre o processo de construção do Plano de Manejo, qual foi a metodologia utilizada e como se deu a atuação do Conselho Consultivo do PNSV (Convivas) neste processo, bem como o envolvimento das comunidades?

3.9 Quais são as dificuldades que você percebe para implementar a lei do SNUC no PNSV? Quais são os limites / freios / contrapontos?

Existem conflitos na relação do PNSV com a comunidade?

Quais conflitos são mais evidentes?

O que e como a gestão faz para gerir essas dificuldades?

3.10 Mesmo diante das resistências e dos conflitos existentes, como você avalia o alcance de objetivos do PNSV?

3.11 Como foi e é o tipo de relação da gestão do Parque com as diversas comunidades que residem em seu entorno? Fale sobre as atividades realizadas pelo PNSV que tem relação com elas como, por exemplo, Termos de Compromisso e o Programa de Manejo Integrado do Fogo?

3.12 Como é a relação do PNSV com as entidades representativas das comunidades residentes no entorno da Unidade? Como se dá o diálogo?

3.13 Como é a relação do PNSV com instituições públicas, por exemplo, a “Mesa de Diálogos: Conflitos Ambientais e Urbanos” do estado de Minas Gerais e o Ministério Público Federal?

3.14 Qual o papel do servidor do ICMBio, Jerônimo⁷⁹, para a gestão socioambiental do PNSV? E qual o motivo de sua remoção para outra UC? Como vocês avaliam o impacto desta mudança?

3.15 Você participou do I Encontro da Panha das Sempre Vivas ocorrido nos dias 17 e 18 de junho deste ano na comunidade de Macacos? Como aconteceu? Se não participou, por quê?

3.16 Você acha que é possível ocorrer a recategorização do Parque? Por exemplo, se ocorre a recategorização, como pensa que será o impacto da mudança para a conservação da

⁷⁹ O nome deste servidor aparece nos documentos oficiais, sendo exigida pela Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (Codecex) a sua participação como interlocutor nas discussões de construção dos Termos de Compromisso. É uma questão pessoal ao mencionar o nome do servidor, mas relevante para entender o papel da burocracia local na implementação.

biodiversidade na região do Espinhaço? Se não ocorre, como avalia o impacto da resistência das comunidades para as ações de conservação?

3.17 Sobre participação social na gestão do PNSV: em sua opinião, os segmentos que compõe o Convivas contemplam os diferentes grupos sociais que tem relações com o Parque? Como percebe a participação? Em relação à participação na reunião / visita técnica ocorrida em maio deste ano, porque uma baixa presença do setor “Comunidades Tradicionais e Agroextrativistas”? As vacâncias que aparecem nos setores “Comunidades Tradicionais e Agroextrativistas” e “Colegiado” se devem a que?

3.18 Em linhas gerais, quais são os principais impactos / mudanças / influências, positivos e negativos (considerar aspectos sociais, culturais, ambientais, econômicas e políticos), trazidos pelo PNSV para a região?

4. Interação entre políticas públicas

4.1 Você tem conhecimento da existência do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha (TCAJ) na região? Se sim, conhece as ações que foram desenvolvidas por ele? Sabe que o PNSV se encontra sobreposto a dois destes Territórios?

4.2 O PNSV em alguma medida se articulou/dialogou com o TCAJ, por exemplo, por meio de representação no Colegiado Territorial do Programa ou com a participação deste Colegiado no Convivas em algum momento, inclusive em trabalhos temporários como GTs?

4.3 O PNSV dialoga de alguma forma com a questão do desenvolvimento rural do Vale do Jequitinhonha, considerando que ele se encontra dentro de territórios rurais? De que forma?

4.4 Você tem conhecimento de outras políticas públicas e/ou instituições relacionadas ao desenvolvimento rural que o PNSV tenha se articulado em algum momento visando implementar a política de conservação em diálogo com as demandas socioeconômicas do meio? Se sim, como se deu esta articulação?

4.5 Você avalia que existe alguma relação entre promoção do desenvolvimento rural sustentável e conservação da biodiversidade? Quais e como estas relações poderiam se fortalecer em ações que levem ao cumprimento dos objetivos de cada uma das políticas no território?

5. Finalização

5.1 Você teria alguma instituição, comunidade, pessoa que indicaria para uma entrevista? E também sugestão de documentos, estudos, etc. para consultar?

Roteiro B

Roteiro de entrevistas aplicado junto aos integrantes do Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre-Vivas (CONVIVAS)

Introdução

- a) Informar brevemente do que se trata a pesquisa.
- b) Informar ao entrevistado que o seu nome será resguardado.
- c) Solicitar autorização para gravar a entrevista.
- d) Falar com quem está e qual é o seu vínculo institucional a fim de ficar registrado na gravação.
- e) Informar ao entrevistado que ele deve responder o que se sentir à vontade, não tendo problema de deixar de responder alguma pergunta.
- f) Informar sobre a divisão do roteiro em blocos separados por temas.

1. Dados da entrevista

- 1.1 Número de entrevista:
- 1.2 Município:
- 1.3 Data:

2. Identificação do (a) entrevistado (a)

- 2.1 Nome:
- 2.2 Idade:
- 2.3 Sexo:
- 2.4 Fone comercial:
- 2.5 Celular:
- 2.6 Correio eletrônico:
- 2.7 Endereço:
- 2.8 Local de nascimento:
- 2.9 Formação/escolaridade:
- 2.10 Profissão:
- 2.11 Instrumento de política pública a que está vinculado:
- 2.12 Instância a que está vinculado:
- 2.13 Setor que representa na instância:
- 2.14 Instituição que representa na instância:
- 2.15 Falar sobre o histórico de vida:
 - Origem da família;
 - Atividades desenvolvidas: participação em movimentos sociais; participação em atividades sindicais; experiência com gestão compartilhada, por exemplo, conselhos e outras experiências colegiadas; atuação em fóruns de representação social; trajetória profissional na área ambiental e/ou nas políticas públicas de conservação da biodiversidade e gestão de Unidades de Conservação (UCs); participação em iniciativas relacionadas à promoção do desenvolvimento rural.
- 2.16 Fale um pouco sobre a sua representação no CONVIVAS: tempo que participa, como chega a ser representante, por que foi escolhido (a), característica da representação – técnica, articuladora, mobilizadora, consensual, propositiva, contestadora...
- 2.17 Qual função desempenha no Convivas (GTs, Câmaras Temáticas etc.)?

3. Participação no CONVIVAS

- 3.1 Quais são as principais funções / papéis do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)?
- 3.2 Participou do processo de concepção do PNSV? Por favor relate o processo de forma detalhada. Se não tiver participado, favor comentar por que e como viu esse processo.
- 3.3 Quais instituições / atores / povoados estiveram envolvidas no processo de criação do PNSV? Como foi a atuação desses atores?
- 3.4 Como foi discutida a criação em torno de uma UC de Proteção Integral? O que acha disso? Foram discutidas outras alternativas?
- 3.5 Como era a condição fundiária no território onde foi criado o PNSV (propriedade, posse e uso)? Como foi discutida a questão fundiária da área com a criação do PNSV? Como você vê essa questão como membro do Convivas?
- 3.6 De modo geral, como ficaram as condições de vida dos proprietários/posseiros/usuários do território após a criação do PNSV? Por quê?
- 3.7 Especificamente, como ficaram as atividades econômicas realizadas no território com a criação do PNSV? Como vê essas práticas existentes no território?
- 3.8 Sobre o processo de construção do Plano de Manejo, qual foi a metodologia utilizada, como se deu a atuação do Convivas neste processo, bem como o envolvimento das comunidades?
- 3.9 Quais são as dificuldades que você percebe para implementar a lei do SNUC no PNSV? Quais são os limites / freios / contrapontos? Existem conflitos na relação do PNSV com a comunidade? Quais conflitos são mais evidentes? O que e como a gestão faz para gerir essas dificuldades?
- 3.10 Mesmo diante das resistências e dos conflitos existentes, como você avalia o alcance de objetivos do PNSV?
- 3.11 Como foi e é o tipo de relação da gestão do Parque com as diversas comunidades que residem em seu entorno? Fale sobre as atividades realizadas pelo PNSV que tem relação com elas como, por exemplo, Termos de Compromisso e o Programa de Manejo Integrado do Fogo?
- 3.12 Como é a relação do PNSV com as entidades representativas das comunidades residentes no entorno da Unidade? Como se dá o diálogo?
- 3.13 Como é a relação do PNSV com instituições públicas, por exemplo, a “Mesa de Diálogos: Conflitos Ambientais e Urbanos” do estado de Minas Gerais e o Ministério Público Federal?
- 3.14 Qual o papel do servidor do ICMBio, Jerônimo, para a gestão socioambiental do PNSV? E qual o motivo de sua remoção para outra UC?
- 3.15 Você participou do I Encontro da Panha das Sempre Vivas ocorrido nos dias 17 e 18 de junho deste ano na comunidade de Macacos? Como aconteceu? Se não participou, por quê?
- 3.16 Você acha que é possível ocorrer a recategorização do Parque? Por exemplo, se ocorre a recategorização, como pensa que será o impacto da mudança para a conservação da biodiversidade na região do Espinhaço? Se não ocorre, como avalia o impacto da resistência das comunidades para as ações de conservação?
- 3.17 Sobre participação social na gestão do PNSV: em sua opinião, os segmentos que compõe o Convivas contemplam os diferentes grupos sociais que tem relações com o Parque? Como percebe a participação? Em relação à participação na reunião / visita técnica ocorrida em maio deste ano, porque uma baixa presença do setor “Comunidades Tradicionais

e Agroextrativistas”? As vacâncias que aparecem nos setores “Comunidades Tradicionais e Agroextrativistas” e “Colegiado” se devem a que?

3.18 Em linhas gerais, quais são os principais impactos / mudanças / influências, positivos e negativos (considerar aspectos sociais, culturais, ambientais, econômicas e políticos), trazidos pelo PNSV para a região?

4. Interação entre políticas públicas

4.1 Você tem conhecimento da existência do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha (TCAJ) na região? Se sim, conhece as ações que foram desenvolvidas por ele? Sabe que o PNSV se encontra sobreposto a dois destes Territórios?

4.2 O PNSV em alguma medida se articulou/dialogou com o TCAJ, por exemplo, por meio de representação no Colegiado Territorial do Programa ou com a participação deste Colegiado no Convivas em algum momento, inclusive em trabalhos temporários como GTs?

4.3 O PNSV dialoga de alguma forma com a questão do desenvolvimento rural do Vale do Jequitinhonha, considerando que ele se encontra dentro de territórios rurais? De que forma?

4.4 Você tem conhecimento de outras políticas públicas e/ou instituições relacionadas ao desenvolvimento rural que o PNSV tenha se articulado em algum momento visando implementar a política de conservação em diálogo com as demandas socioeconômicas do meio? Se sim, como se deu esta articulação?

4.5 Você avalia que existe alguma relação entre promoção do desenvolvimento rural sustentável e conservação da biodiversidade? Quais e como estas relações poderiam se fortalecer em ações que levem ao cumprimento dos objetivos de cada uma das políticas no território?

5. Finalização

5.1 Você teria alguma instituição, comunidade, pessoa que indicaria para uma entrevista? E também sugestão de documentos, estudos, etc. para consultar.

Roteiro C

Roteiro de entrevistas aplicado junto aos integrantes do Núcleo Dirigente e do Colegiado Territorial do Território Rural Alto Jequitinhonha (TRAJ) e do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha (TCAJ)

Introdução

- g) Informar brevemente do que se trata a pesquisa.
- h) Informar ao entrevistado que o seu nome será resguardado.
- i) Solicitar autorização para gravar a entrevista.
- j) Falar com quem está e qual é o seu vínculo institucional a fim de ficar registrado na gravação.
- k) Informar ao entrevistado que ele deve responder o que se sentir à vontade, não tendo problema deixar de responder alguma pergunta.
- l) Informar sobre a divisão do roteiro em blocos separados por temas.

1. Dados da entrevista

- 1.1 Número de entrevista:
- 1.2 Município:
- 1.3 Data:

2. Identificação do (a) entrevistado (a)

- 2.1 Nome:
- 2.2 Idade:
- 2.3 Sexo:
- 2.4 Fone comercial:
- 2.5 Celular:
- 2.6 Correio eletrônico:
- 2.7 Endereço:
- 2.8 Local de nascimento:
- 2.9 Formação/escolaridade:
- 2.10 Profissão:
- 2.11 Instrumento de política pública a que está vinculado:
- 2.12 Instância a que está vinculado:
- 2.13 Setor que representa na instância:
- 2.14 Instituição que representa na instância:
- 2.15 Falar sobre o histórico de vida:
 - Origem da família;
 - Atividades desenvolvidas: participação em movimentos sociais; participação em atividades sindicais; experiência com gestão compartilhada, por exemplo, conselhos e outras experiências colegiadas; atuação em fóruns de representação social; trajetória profissional na área ambiental e/ou nas políticas públicas de conservação da biodiversidade e gestão de Unidades de Conservação (UCs); participação em iniciativas relacionadas à promoção do desenvolvimento rural.
- 2.16 Fale um pouco sobre a sua representação no TRAJ e TCAJ: tempo, como chega a ser representante, por que foi escolhido (a), característica da representação – técnica, articuladora, mobilizadora, consensual, propositiva, contestadora...

2.17 Qual função desempenhou / desempenha no Território (articulação, mobilização, elaboração de projetos, acompanhamento dos projetos, etc.)?

3. Participação no TRAJ e TCAJ

3.1 Como você vê / avalia a atuação do TRAJ e TCAJ, considerando o que foi discutido e planejado e que foi realmente feito?

3.2 Você participou da articulação/elaboração de projetos que foram beneficiados com recursos vindos para o Território e que impactaram diretamente o município onde você reside? Tem conhecimento de outros projetos beneficiados por meio deste Território, mesmo você não tendo participado diretamente da articulação/elaboração, e que beneficiaram o município onde você reside?

3.3 Quando e qual foi a finalidade do(s) projeto(s)?

3.4 Como a ideia do(s) projeto(s) que você participou e/ou que teve conhecimento da execução foi concebida, considerando a definição de prioridades e objetivos e a articulação entre políticas, etc.?

3.5 Quais instituições/segmentos/atores participaram no processo? Como se posicionaram? Que interesses defendiam/representavam?

3.6 De maneira geral, quais foram os segmentos beneficiados com a política de desenvolvimento territorial e onde estão localizados no território (municípios, distritos, povoados)? No caso dos recursos do Programa Territórios da Cidadania (PTC), as ações estiveram mais vinculadas ao apoio às atividades produtivas, à cidadania e acesso a direitos e/ou à qualificação da infraestrutura?

3.7 No caso dos projetos aprovados destinados à Diamantina, como foram definidas as prioridades no que se refere às atividades realizadas? Quem foram os beneficiários? Algo foi revertido para os apanhadores de sempre-vivas, comunidades quilombolas, agricultores familiares, etc.? De que forma foram beneficiados?

3.8 Quais foram os principais desafios vivenciados pela política de desenvolvimento territorial no Alto Jequitinhonha? E atualmente, qual a situação, os desafios e potencialidades?

3.9 Em sua opinião, os segmentos que atualmente compõe o Colegiado Territorial do TCAJ contemplam os diferentes grupos sociais do território? Como se dá a seleção das entidades que compõe a instância? Porque há uma diferença no número e diversidade de representantes de alguns municípios em relação aos outros?

3.10 Em sua opinião, o TRAJ e o TCAJ receberam desde a criação recursos compatíveis com as demandas, incluindo também recursos financeiros? Porque? E a mudança para Território da Cidadania, como você avalia o impacto considerando avanços e retrocessos?

3.11 Considerando aspectos sociais, culturais, ambientais, econômicos e políticos, quais os principais impactos, mudanças, influências, tanto positivos quanto negativos, do Território Alto Jequitinhonha?

3.12 Em sua opinião, o Território Alto Jequitinhonha tem contribuído na superação da pobreza?

4. Interação entre políticas públicas

4.1 Tem conhecimento da existência de outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e que incidem aqui na região, sejam federais, estaduais e municipais? Como vê / avalia essas políticas?

- 4.2 Tem conhecimento acerca da existência do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) aqui na região?
- 4.3 Sabe do histórico de criação deste Parque e da condição fundiária no território em que ele foi criado?
- 4.4 De modo geral, como ficaram as condições de vida dos proprietários/posseiros/usuários do território após a criação do PNSV? Por quê?
- 4.5 Especificamente, como ficaram as atividades econômicas realizadas no território com a criação do PNSV? Como vê essas práticas existentes no território?
- 4.6 Sabe como foi e como são atualmente as relações estabelecidas entre a gestão da PNSV e as comunidades residentes no entorno da Unidade?
- 4.7 A criação e implementação do TRAJ/TCAJ em alguma medida se articulou/dialogou com o Parque já existente, por exemplo, com representação do Colegiado Territorial no Conselho do Parque ou com a participação do PNSV no Colegiado Territorial, inclusive com participações temporárias? Ou mesmo alguma discussão buscando integrar planos e ações?
- 4.8 Em reuniões do TRAJ/TCAJ houve alguma discussão envolvendo o PNSV? Quais eram as temáticas das discussões?
- 4.9 O Parque exerce/exerceu alguma influência nas ações do TRAJ/TCAJ? Quais e como?
- 4.10 Considerando aspectos sociais, culturais, ambientais, econômicos e políticos, quais os principais impactos, mudanças, influências, tanto positivos quanto negativos, que o PNSV trouxe para o Alto Jequitinhonha?
- 4.11 Como o TCAJ dialoga/dialogava com a questão da conservação da biodiversidade?
- 4.12 Você avalia que existe alguma relação entre promoção do desenvolvimento rural sustentável e conservação da biodiversidade? Quais e como estas relações poderiam se fortalecer em ações que levem ao cumprimento dos objetivos de cada uma das políticas no território?

5. Finalização

- 5.1 Você teria alguma instituição, comunidade, pessoa que indicaria para uma entrevista? E também sugestão de documentos, estudos, etc. para consultar?

Roteiro D

Roteiro de entrevistas aplicado junto aos integrantes de comunidades residentes no entorno do Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV)⁸⁰ e membros / colaboradores de entidades representativas destas comunidades

Introdução

- a) Informar brevemente do que se trata a pesquisa.
- b) Informar ao entrevistado que o seu nome será resguardado.
- c) Solicitar autorização para gravar a entrevista.
- d) Falar com quem está e qual é o seu vínculo institucional a fim de ficar registrado na gravação.
- e) Informar ao entrevistado que ele deve responder o que se sentir à vontade, não tendo problema deixar de responder alguma pergunta.
- f) Informar sobre a divisão do roteiro em blocos separados por temas.

1. Dados da entrevista

- 1.1 Número de entrevista:
- 1.2 Município:
- 1.3 Data:

2. Identificação do (a) entrevistado (a)

Obs.: O item 2.16 será perguntado apenas para as entidades representativas.

- 2.1 Nome:
- 2.2 Idade:
- 2.3 Sexo:
- 2.4 Fone comercial:
- 2.5 Celular:
- 2.6 Correio eletrônico:
- 2.7 Endereço:
- 2.8 Local de nascimento:
- 2.9 Formação/escolaridade:
- 2.10 Profissão:
- 2.11 Instrumento de política pública a que está vinculado:
- 2.12 Instância a que está vinculado:
- 2.13 Setor que representa na instância:
- 2.14 Instituição que representa na instância:
- 2.15 Falar sobre o histórico de vida:
 - Origem da família;
 - Atividades desenvolvidas: participação em movimentos sociais; participação em atividades sindicais; experiência com gestão compartilhada, por exemplo, conselhos e outras experiências colegiadas; atuação em fóruns de representação social; trajetória profissional na área ambiental e/ou nas políticas públicas de conservação da

⁸⁰ Este roteiro não se destinou aos moradores do entorno do Parque que são membros do Conselho Consultivo da Unidade, uma vez que estes participaram da entrevista respondendo às questões que constam no roteiro destinado aos conselheiros.

biodiversidade e gestão de Unidades de Conservação (UCs); participação em iniciativas relacionadas à promoção do desenvolvimento rural.

2.16 Fale um pouco sobre a sua representação na entidade: tempo, como chega à entidade, por que foi escolhido (a), função desempenhada, característica da representação – técnica, articuladora, mobilizadora, consensual, propositiva, contestadora...

3. Relação com o PNSV

3.1 Quais são as principais funções / papéis do PNSV?

3.2 Participou do processo de concepção do PNSV? Por favor relate o processo de forma detalhada. Se não tiver participado, favor comentar por que e como viu esse processo?

3.3 Quais instituições / atores / povoados estiveram envolvidas no processo de criação do PNSV? Como foi a atuação desses atores?

3.4 Como foi discutida a criação em torno de uma UC de Proteção Integral? O que acha disso? Foram discutidas outras alternativas?

3.5 Como era a condição fundiária no território onde foi criado o PNSV (propriedade, posse e uso)? Como foi discutida a questão fundiária da área com a criação do PNSV? Como você vê essa questão?

3.6 De modo geral, como ficaram as condições de vida dos proprietários/posseiros/usuários do território após a criação do PNSV? Por quê?

3.7 Especificamente, como ficaram as atividades econômicas realizadas no território com a criação do PNSV? Como vê essas práticas existentes no território?

3.8 Fale um pouco sobre o processo de construção do Plano de Manejo do PNSV, qual foi a metodologia utilizada e como se deu o envolvimento das comunidades no processo?

3.9 Atualmente, como é o tipo de relação das diversas comunidades que residem no entorno do Parque e das entidades representativas destas comunidades com a sua gestão da Unidade? Como se dá o diálogo? Existem conflitos ou resistências na relação? Quais conflitos são mais evidentes e o que tem sido feito para resolvê-los?

3.10 Você tem conhecimento acerca dos Termos de Compromisso cuja construção com as comunidades vem sendo discutida? Qual a importância deles? Como anda o processo de elaboração? E sobre o Manejo Integrado do Fogo (MIF), como avalia esta ação que vem sendo realizada em algumas comunidades?

3.11 Qual o papel do servidor do ICMBio, Jerônimo, para a relação da entidade / comunidade com o PNSV? E qual o motivo de sua remoção para outra UC? Como vocês avaliam o impacto desta mudança?

3.12 Como é a relação da comunidade/entidade com instituições públicas como a “Mesa de Diálogos: Conflitos Ambientais e Urbanos” do estado de Minas Gerais e o Ministério Público Federal?

3.13 Você acha que é possível ocorrer a recategorização do Parque? Por exemplo, se ocorre a recategorização, como pensa que será o impacto da mudança para a conservação da biodiversidade na região do Espinhaço? Se não ocorre, como avalia o impacto da resistência das comunidades para as ações de conservação?

3.14 Sobre participação social na gestão do PNSV: em sua opinião, os segmentos que compõem o Convivas contemplam os diferentes grupos sociais que tem relações com o Parque? Como percebe a participação?

3.15 Você participou do I Encontro da Panha das Sempre Vivas ocorrido nos dias 17 e 18 de junho deste ano na comunidade de Macacos? Como aconteceu? Se não participou, por quê?

3.16 Quais são os principais impactos / mudanças / influências, positivos e negativos (considerar aspectos sociais, culturais, ambientais, econômicas e políticos), trazidos pelo PNSV para o território?

3.17 Como a comunidade / entidade dialoga com a questão da conservação da biodiversidade?

4. Relação com o Território Alto Jequitinhonha

4.1 Você tem conhecimento da existência do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha (TCAJ) na região? Sabe que Diamantina integra este Território? Conhece as ações que foram desenvolvidas por ele?

4.2 Você participou da articulação/elaboração de projetos que foram beneficiados com recursos vindos para o Território e que impactaram diretamente a comunidade onde você reside? Tem conhecimento de outros projetos beneficiados por meio deste Território, mesmo você não tendo participado diretamente da articulação/elaboração, e que beneficiaram a comunidade onde você reside?

4.3 Quando e qual foi a finalidade do(s) projeto (s)? Quais instituições/segmentos/atores participaram no processo? Como se posicionaram? Que interesses defendiam/representavam?

4.4 Como foram definidas as prioridades no que se refere às atividades realizadas? Quem foram os beneficiários? Algo foi revertido para os apanhadores de sempre-vivas, comunidades quilombolas, agricultores familiares, etc.? De que forma foram beneficiados?

4.5 Considerando aspectos sociais, culturais, ambientais, econômicos e políticos, quais os principais impactos, mudanças, influências, tanto positivos quanto negativos, do Território Alto Jequitinhonha?

4.6 Em sua opinião, o Território Alto Jequitinhonha tem contribuído na superação da pobreza?

4.7 Você avalia que existe alguma relação entre promoção do desenvolvimento rural sustentável e conservação da biodiversidade? Quais e como estas relações poderiam se fortalecer em ações que levem ao cumprimento dos objetivos de cada uma das políticas no território?

5. Finalização

5.1 Você teria alguma instituição, comunidade, pessoa que indicaria para uma entrevista? E também sugestão de documentos, estudos, etc. para consultar?

APÊNDICE 3 – Algumas fotografias do trabalho de campo

Fonte: acervo da autora



Reunião do Convivas – maio/2017



Estrada que liga o povoado de Macacos ao alojamento do PNSV localizado no Campo São Domingos. O acesso em veículos demanda que esses sejam com tração 4x4.



Chegada ao Campo São Domingos

Alojamento no Campo São Domingos: base de apoio do PNSV



Barraca para hospedagem de conselheiros/as e pesquisadores/as durante reunião do Convivas – maio/2017



Povoado de Macacos



Espécie de sempre-vivas conhecida popularmente como pé-de-ouro



Espécie de sempre-vivas conhecida popularmente como chuveirinho e vista das cercas no Campo São Domingos

Estrada que liga o distrito de São João da Chapada à
Comunidade de Quartel do Indaiá



Comunidade de Quartel do Indaiá





Forno utilizado em uma residência da Comunidade de Quartel do Indaiá para torrar farinha de mandioca.



Pés de coco de indaiá em Quartel do Indaiá



Feira da Cooperativa dos Agricultores Familiares e Economia Solidária de Carbonita (Coopafesc)





Liderança do Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV) de Turmalina



Plantações de eucalipto. Região de Diamantina, Carbonita e Turmalina.



Trecho de domínio chapadas

ANEXOS

ANEXO 1- Relatório Visual

Relatório Visual

Visita técnica e segunda reunião ordinária do CONVIVAS

18, 19 e 20 de Maio de 2017



Pauta - 2ª Reunião CONVIVAS

- Abertura da Reunião ✓
- Aprovação da Pauta ✓
- Posse de novos conselheiros ✓
- Leitura da Ata ✓
- Visita técnica
- Reunião dos Grupos / Câmara temática
- Informes
- Encaminhamentos
- Avaliação

Participaram da atividade:

- Brigadistas
- Equipe do PARQUE
- 15 conselheiros, entre titulares e suplentes
- Vigilantes do ICMBio
- 03 pesquisadoras.

Relatório Visual



Preparação dos participantes para as atividades de campo no segundo dia das atividades



Visualização de capões de mata (ao fundo) e de áreas que alvo do manejo integrado do fogo.



Participantes em caminhada seguindo para conhecer a região do Morro Redondo



Na lapa do Morro Redondo houve discussão sobre temas distintos: o uso das lapas, coleta de sempre-vivas, ocorrência de caça e sobre potencial para uso público.

Relatório Visual



Daniel, conselheiro representante do IBAMA, identifica pintura rupestre na lapa. A pintura é de um veado galheiro, animal que foi extinto da área do Parque.



Área do rio Jequitáí que possui nascente no interior do Parque. O rio Jequitáí é afluente do Rio São Francisco

Relatório Visual



Começo da subida do Morro do Landim: local onde está instalada a antena repetidora e onde os brigadistas monitoram a ocorrência de incêndios



Do alto do Morro do Landim: identificação dos locais no interior e regiões fora da área do Parque

Relatório Visual



Realização da segunda reunião ordinária, do CONVIVAS, no interior do alojamento.

Próximos Vassos - Plano de Ação

1) Termo de compromisso

- ↳ Reunião do Grupo 22 ou 29/06
p/ ler, discutir a INSTRUÇÃO NORMATIVA do T-C
- ↳ Visitar a comunidade de P-de-Sm em uma reunião de Associação da comunidade
- ↳ Paula - JCM Bio → participar das atividades da Câmara temática

Plano de Ação:

Participantes da Câmara temática se reúnem e definem as atividades para avanço na construção de termos de compromisso.

Relatório Visual

2) ICMS Ecológico

- ↳ MAIOR NORMALIZAÇÃO + REVISÃO + REVISÃO Sistema de Ecológico. pl
- ↳ REUNIR C/ IEF até 15/06 //
- ↳ ESTRUTURAR A PROPOSTA
- ↳ ESTRUTURA PRONTA CONVIDAR A PROMOTORA
- ↳ CONVIDAR ?/ SEMINÁRIO = CONVIVAS, CODEMA, COMUNITARIOS, PREFEITURAS, CONSULTORES, E OUTRAS UGs do MOSAICO

Plano de Ação:
Grupo de trabalho define atividades para realização de um seminário sobre ICMS Ecológico

Plano de Ação:
Membros do Grupo de trabalho avançam nas proposições para implementação da trilha de travessia entre Inhaí e Curimataí.

3) USO PÚBLICO

- ↳ PERCORRER TODO TRAJETO DA TRAVESSIA 23 a 28/07 (CONVITES: Ferrnandy FLAVIO, outros GUIAS, André,)
- ↳ Contato c/ Vale do Pati - Parque Nacional da Chapada Diamantina - BRNO
- ↳ Contato c/ Parque Nacional Serra do Cipó - Mariana
- ↳ Oficiar Secretarias de Turismo sobre a atividade - ICMBio

Relatório Visual



Conhecendo área onde foi realizada pesquisa sobre efeito do fogo em Sempre-Vivas



Visita à mini estação meteorológica, que disponibiliza dados relacionados à temperatura, clima e vento. A pesquisa é realizada em parceria com a UFVJM

Relatório Visual

Segue abaixo, algumas reproduções das avaliações feitas pelos participantes sobre a atividade:

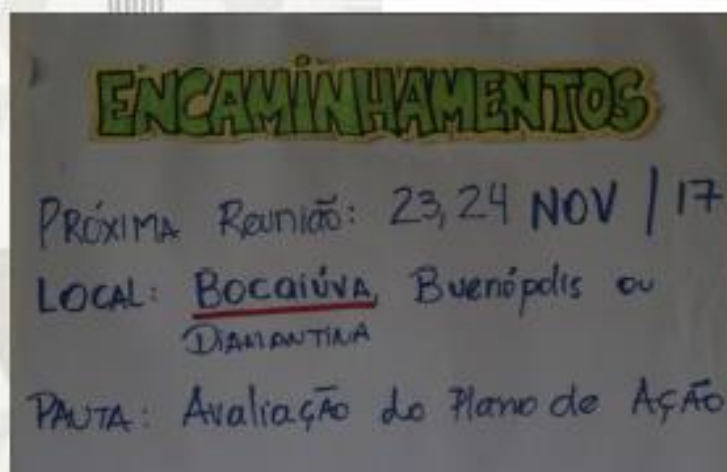
“conhecer o parque junto com os demais conselheiros foi muito importante para fortalecer vínculos, conhecer mais a área e as possibilidades de atuação do conselho”

“Contribuiu para um melhor entendimento de como está funcionando o CONVIVAS e os diversos desafios (novos e constantes). Além de conhecer áreas do Parque”

“Foi uma experiência muito divertida. A gente teve a oportunidade de mostrar para as pessoas e equipe a nossa cultura e nossa atividade de vida.”

O que melhorar: Fortalecer e ter melhor relação para a presença das comunidades; A divulgação do Parque; As estradas; Trazer outros pesquisadores para apresentar seus projetos; Tentarmos ser mais objetivos nas discussões; Também seria bom recebermos textos, documentos e bibliografias para preparação para reuniões.

Conforme regimento interno do CONVIVAS, as reuniões devem ser realizadas nos municípios que abrangem o Parque!
Bocaiúva é o município onde deverá ser realizada a reunião.



ENCAMINHAMENTOS
PRÓXIMA REUNIÃO: 23, 24 NOV / 17
LOCAL: Bocaiúva, Buenópolis ou
DIAMANTINA
PAUTA: Avaliação do Plano de Ação

ANEXO 2 – Matriz com eixos aglutinadores do Território Rural Alto Jequitinhonha

EIXO AGLUTINADOR: FOMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS AGRÍCOLAS

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Fomento à Apicultura	Angelândia, Aricanduva, Capelinha, Carbonita, Felício dos Santos, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Rio Vermelho, Turmalina, Veredinha, Pres. Kubitschek, S. G. Rio Preto e Couto de Magalhães de Minas.	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de uma grande área de floresta plantada e outras floradas abundantes no Território. - Aumento do consumo dos produtos apícolas. - Tradição na atividade. -Facilidade de disponibilidade materiais e equipamentos. - Facilidade em escoar a produção. - Clima favorável. - Aspecto sanitário favorável. - Absorção da mão-de-obra familiar. - Atividade desenvolvida de maneira ecologicamente correta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca infra-estrutura e equipamentos inadequados. - Qualidade de padrão inferior dos produtos. - Dificuldade das prefeituras em captar recursos. - Produção com segurança para apicultores e população urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construir 01 Casa de coleta e processamento do mel em cada município selecionado no programa. - Adquirir Kits de equipamentos para apicultores. - Construir 01 um entreposto de mel 	MDA IDENE F.B.Brasil Ministério da Integração Nacional
Construção de uma rede de Parceiros		<ul style="list-style-type: none"> - Interesse dos parceiros em implementar o programa (Ministério Integração Nacional, Fundação Banco do Brasil, IDENE, EMATER – MG, Sebrae). 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de comprometimento dos apicultores para com as instituições. 	Promover seminários, oficinas e encontros entre os representantes das instituições parceiras e apicultores.	IEL

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Incentivo à organização dos participantes do programa.		Existência de Associações de Apicultores Municipais e Regional.	Falta de organização e união para o associativismo e gerenciamento do programa. (Fator Cultural)	Formar associações de apicultores nos municípios selecionados que ainda não têm.	
Promoção da qualificação dos apicultores e técnicos		<ul style="list-style-type: none"> - Existência de instituições parceiras com experiência na atividade apícola - Interesse dos apicultores em capacitação e facilidade de providenciar as capacitações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca qualificação e profissionalismo dos apicultores para produção, processamento, e comercialização dos produtos apícolas. - Falta de cuidados higiênicos e sanitários na produção. - Desconhecimento e desrespeito a legislação. 	Promover qualificações para os técnicos e apicultores	SEBRAE, IEL SENAR, EMATER-MG

EIXO AGLUTINADOR: FOMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS AGRÍCOLAS

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Fomento à produção de produtos derivados da cana	Angelândia, Aricanduva, Capelinha, Carbonita, Felício dos Santos, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Rio Vermelho, Turmalina Veredinha, Coluna, S. G. Rio Preto, Couto Mag. de Minas e Diamantina.	<ul style="list-style-type: none"> - Tradição na produção de produtos derivados da cana (cachaça e rapadura). - Grande número de agricultores familiares atuando na atividade. - Aumento do consumo de cachaça, por consumidores de maior poder aquisitivo. - Clima favorável. - Atividade geradora de emprego e renda. - Produção artesanal e natural. - Mercado favorável. - Criação da marca “Vale do Jequitinhonha”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca infra-estrutura e equipamentos adequados. - Produtos com qualidade de padrão inferior e com contaminação por impurezas e metais pesados. - Poucos produtos padronizados, com embalagens e rótulos adequados e atendimento às exigências do Ministério da Agricultura e Código de Defesa do Consumidor. - Legislação dificulta o processo de aposentadoria rural. - Pouca disponibilidade de crédito rural para a atividade. - Excesso de burocracia. - Utilização do trabalho infantil. - Subutilização dos resíduos da cana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construir 01 Unidade Engarrafadora de cachaça em cada município selecionado no programa. - Construir Unidades de processamento da cana de açúcar e adquirir equipamentos para os municípios selecionados 	MDA

Disponibilidade de mudas de variedades melhoradas de cana de açúcar.		Parcerias com instituições de pesquisa para disponibilizar variedades melhoradas	Utilização de variedades de cana de baixa produtividade	Implantar 01 viveiro de cana de açúcar em cada município selecionado	MDA
Incentivo à organização dos participantes do programa.		Existência de Associações de Produtores em alguns Municípios.	Falta de organização para o associativismo e gerenciamento do programa	- Formar associações de produtores nos municípios selecionados que ainda não têm. - Criar e implementar uma estrutura de gestão territorial.	
Promoção da qualificação dos agricultores familiares e técnicos		Existência de instituições parceiras com experiência na atividade apícola	Pouca qualificação dos produtores para produção, processamento, e comercialização dos produtos.	-Promover qualificações para os técnicos e agricultores familiares	SENAR, EMATER-MG

EIXO AGLUTINADOR: FOMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS AGRÍCOLAS

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Fomento à Fruticultura	Felício dos Santos, Itamarandiba, Leme do Prado, Rio Vermelho, São. G. Rio Preto, Serra Azul, Serro, Gouveia, Datas, Couto Magalhães de Minas, Senador Modestino Gonçalves, Diamantina.	<ul style="list-style-type: none"> - Clima favorável, solos férteis e disponibilidade de água para produção de frutas. - Atividade que demanda grande emprego de mão de obra. - Mercado em expansão. - Facilidade de transporte de insumos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca infra-estrutura e equipamentos adequados para processamento das frutas. - Perda da produção de frutas por inexistência de unidades de processamento. - Falta de tradição de alguns municípios em produzir frutas numa escala maior. - Assistência técnica insuficiente. - Falta de um gestor para coordenar e articular os projetos territoriais. - Crédito rural insuficiente e de difícil acesso. 	- Construir e equipar 01 Unidade de agroindústria de polpa de frutas.	MDA
Disponibilidade de material de variedades melhoradas de frutíferas.		Parcerias com instituições de pesquisa para disponibilizar variedades melhoradas	- Dificuldade de aquisição de insumos e mudas de frutíferas de qualidade inviável pelo preço do frete.	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar 2 viveiros de produção de mudas frutíferas no Território. - Implantar 2 entrepostos de insumos no Território. 	MDA

Incentivo à organização dos participantes do programa.			Falta de organização para o associativismo e gerenciamento do programa.	Formar associações de produtores em nível territorial.	
Promoção da qualificação dos agricultores familiares e técnicos		Existência de instituições parceiras com experiência na atividade de fruticultura	Pouca qualificação dos produtores para produção, processamento, e comercialização dos produtos.	- Promover qualificações para os técnicos e agricultores familiares. - Implantar Unidades Demonstrativas, para treinamentos.	EMATERMG EPAMIG EMBRAPA
Incentivo à construção de rede de parceiros do programa.					

EIXO AGLUTINADOR: FOMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS – DERIVADOS DO LEITE

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Fomento à produção de Derivados do Leite	Serro, Serra Azul de Minas, Datas Presidente Kubitschek, Felício dos Santos, Rio Vermelho, S. G. Rio Preto, Gouveia e Diamantina.	- Aptidão da região para produzir produtos derivados do leite. - Mercado em expansão - Produtos tradicionais no território. (Cultura)	- Pouca infra-estrutura e equipamentos adequados para processamento do leite. - Descapitalização dos pequenos produtores que atuam na atividade	- Aquisição de Kits de equipamentos para os municípios selecionados. - Elaborar projetos de crédito rural para produtores.	MDA PRONAF
Incentivo à construção de rede de parceiros do programa.		Parcerias com instituições de pesquisa, agentes financeiros, instituições governamentais municipais, estaduais, federais, e ONGs nacionais e internacionais.	Poucos técnicos e recursos para atuar na assistência aos agricultores familiares.	- Projetos de reestruturação dos serviços da ATER	MDA
Incentivo à organização dos participantes do programa.			Falta de organização para o associativismo e gerenciamento do programa	Formar associações de produtores em nível territorial.	
Promoção da qualificação dos agricultores familiares e técnicos		Existência de instituições parceiras com experiência na atividade.	- Pouca qualificação dos produtores para produção, processamento, e comercialização dos produtos, com segurança alimentar. - Produtos não atendem as normas da vigilância sanitária	- Promover qualificações para os técnicos e agricultores familiares.	EMATER-MG

EIXO AGLUTINADOR: PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Melhorar a disponibilidade e qualidade de água para consumo humano no Território	Todos os municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de recursos hídricos abundantes no Território. - Existência de Unidades de Conservação na área de abrangência do Território. - Existência de instituições que atuam em Programas Ambientais no Território. - Sensibilização da população para os problemas de abastecimento de água e saneamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Indisponibilidade de água potável em qualidade e quantidade para consumo das famílias. - Existência de várias doenças que acometem as populações pelo consumo de água não potável e falta de saneamento básico. - Degradação dos recursos naturais pelo retardo de políticas ambientais em execução no Território. - Pouca articulação institucional para implementar políticas públicas ambientais no Território. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cercamento de nascentes de água que abastecem a sede dos municípios. - Captação de água, construção de reservatórios e módulos sanitários, ligações prediais de água e esgoto, distribuição das redes de água e esgotos. - Realização de seminários sobre Meio Ambiente. 	MDA MMA COPASA CBHAraçuaí EMATER-MG COPAM- JEQ. PREFEITURAS CBH-Araçuaí CIAT

EIXO AGLUTINADOR: PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO RURAL

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Incentivar a educação de qualidade para adolescentes de famílias rurais	Veredinha e municípios vizinhos	<ul style="list-style-type: none"> - Existência da Associação Comunitária de desenvolvimento Educacional familiar e agropecuária de Veredinha. - Atuação da AMEFA no Território. - Realização de uma pesquisa sócio-educativa abrangente e elaboração de um plano de Formação. - Doação de terreno para construção da EFA. - Apoio e comprometimento da Prefeitura municipal de Veredinha com o projeto. - Envolvimento e participação da população local. - Existência de parceiros (CAV) atuando na capacitação e organização de agricultores. - Potencialidades do município para implantação de projetos de produção agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de poucas unidades para formação de jovens voltadas para a realidade da comunidade e da agricultura familiar. - Pouca qualificação dos jovens para inserção no mercado de trabalho e desenvolvimento social de maneira economicamente justa e ecologicamente sustentável. - Grande número de jovens afastados das escolas. - Desconhecimento das famílias rurais e Lideranças administrativas sobre as Escolas Famílias Agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação e estruturação de uma Escola Família Agrícola. - Desenvolver a educação básica e o Ensino Médio com Formação Profissional de nível técnico em agropecuária. - Realização de 02 seminários de sensibilização para implantação de EFAs. 	MDA

EIXO AGLUTINADOR: FORMAÇÃO DE AGENTES TERRITORIAIS E FORTALECIMENTO DOS CMDRS E CIAT

LINHAS DE AÇÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES	PROJETOS	FONTE DE RECURSOS
Promoção da qualificação dos Conselheiros municipais e territoriais.	Todos os municípios do Território	Sensibilidade e compromisso dos atores sociais para implementar o desenvolvimento territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca integração entre os atores sociais territoriais. - Dificuldades dos atores sociais em adotar planejamento participativo e gestão coletiva dos projetos comunitários e territoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar oficinas para formação de agentes de desenvolvimento territorial do Alto Jequitinhonha - Realizar oficinas para capacitação de facilitadores territoriais e municipais. - Realizar oficinas para atualização de PMDRS. - Assessorar os municípios para atualização dos PMDRS. - Monitoramento ao processo de implementação do desenvolvimento territorial e avaliação do processo de organização dos agricultores familiares 	MDA EMATER-MG

ANEXO 3 – Portaria ICMBio Nº 62 – cria o Conselho Consultivo do PNSV (Convivas) em 2009

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

PORTARIA Nº 62, DE 7 DE AGOSTO DE 2009

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - INSTITUTO CHICO MENDES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 19, inciso IV, do Anexo I da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto 6.100, de 26 de abril de 2007, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente; Considerando o artigo 29 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, bem como os artigos 17 a 20 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que a regulamentou; e, Considerando as proposições apresentadas pela Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral - DIREP, no Processo ICMBio nº 02070.001491/2009-54, resolve:

Art. 1º Criar o Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre Vivas, com a finalidade de contribuir com a implantação e implementação de ações destinadas à consecução dos objetivos de criação da unidade de conservação.

Art. 2º O Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre Vivas tem a seguinte composição:

I - um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio;

II - um representante, titular e suplente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

III - um representante, titular e suplente, da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Múrci;

IV - um representante titular da Universidade Federal de Minas Gerais e suplente da Universidade Estadual de Montes Claros;

V - dois representantes, titulares da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural/EMATER-MG/Buenópolis e Bocaiúva e suplentes, um do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - IDENE/Diamantina e outro, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural/EMATER-MG/Olhos d'Água;

VI - um representante titular da Câmara Municipal de Buenópolis e suplente da Câmara Municipal de Diamantina;

VII - um representante titular da Câmara Municipal de Olhos d'Água e suplente da Câmara Municipal de Bocaiúva;

VIII - um representante da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, titular 4º Pel PM ESP M Amb/Diamantina e suplente, 11ª CIA PM IND MAT/Bocaiúva;

IX - um representante, titular e suplente, do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais - COB/7ªBBM/2ª CIA BM/2º PEL BM/Diamantina;

X - um representante do Instituto Estadual de Floresta, titular Parque Estadual do Biribiri e suplente Parque Estadual da Serra do Cabral;

XI - um representante titular da Secretaria de Meio Ambiente de Diamantina e suplente da Secretaria de Cultura, Turismo e Patrimônio de Diamantina;

XII - um representante titular da Secretaria de Meio Ambiente de Bocaiúva e suplente Instituto Estadual de Florestas/Bocaiúva;

XIII - um representante titular da Prefeitura de Buenópolis/Meio Ambiente Turismo e Cultura e suplente, da Secretaria de Meio Ambiente de Olhos d'Água;

XIV - um representante titular da Associação Comunitária de Lagoa Grande/Bocaiúva e suplente da Associação Comunitária Poço do Bento/Bocaiúva;

XV - um representante, titular e suplente, da Associação Comunitária do Projeto de Assentamento Dois de Julho;

XVI - um representante titular da Associação Comunitária de São João da Chapada/Diamantina e suplente da Associação Comunitária de Macacos/Diamantina;

XVII - um representante titular da Associação Comunitária de Timburé/Bocaiúva e suplente da Associação Comunitária de Mucambo/Bocaiúva;

XVIII - um representante titular da Associação Comunitária de São José/Buenópolis e suplente da Associação Comunitária de Retiro/Buenópolis;

XIX - um representante titular da Associação Comunitária de Pé de Serra/Buenópolis e suplente da Associação Comunitária de Ventena/Buenópolis;

XX - um representante, titular e suplente, da Associação Comunitária de Curimatai/Buenópolis;

XXI - um representante, titular e suplente, da Associação Comunitária de Inhai/Diamantina;

XXII - um representante titular do Instituto Biotrópicos e suplente da Associação Regional de Proteção Ambiental de Bocaiúva;

XXIII - um representante titular da Associação Montanhas do Espinhaço e suplente da Associação Regional de Proteção Ambiental de Buenópolis;

XXIV - um representante titular da Universidade Norte do Paraná e suplente da Fazenda Álamo/Bocaiúva;

XXV - um representante titular do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares de Bocaiúva, Guaraciama, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Olhos d'Água e Joaquim Felício e suplente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Buenópolis, Joaquim Felício e Augusto de Lima;

XXVI - um representante titular da Associação de Artesãos Sempre-Viva, Galheiros/Diamantina e suplente da Associação dos Artistas de Bocaiúva;

XXVII - um representante da Associação Circuito Turístico dos Diamantes e suplente o Circuito Turístico Serra do Cabral;

XXVIII - um representante titular do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Jequitai e Pacuí e suplente o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Jequitinhonha.

Parágrafo único. O(a) Chefe do Parque Nacional das Sempre Vivas representará o ICMBio no Conselho Consultivo e o presidirá.

Art. 3º As atribuições dos membros, a organização e o funcionamento do Conselho Consultivo do Parque Nacional das Sempre Vivas serão fixados em Regimento Interno.

Parágrafo único. O Conselho Consultivo deverá elaborar seu Regimento Interno no prazo de até noventa dias, a partir da data da publicação desta Portaria no Diário Oficial da União.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**RÔMULO JOSÉ FERNANDES BARRETO
MELLO**

ANEXO 4 – Apanhadores de flores sempre-vivas. Espinhaço Meridional. Fotos: André Dib.
Fonte: <<http://revistasagarana.com.br/extratativismo-e-artesanato/>>.





ANEXO 5 – Autos de Infração e multas no âmbito do PNSV

AI	PROCESSO	MULTA (R\$)	ART	DECISÃO	ENCAMINHAMENTO	INFORMAÇÃO COARR
013162 A	02128.000005/2012-73	5.000,00	24	Homologado	Recurso a Presidência	Em recurso
013176 A	02085.000011/2015-17	10.000,00	24	Homologado	Recurso a presidência	Em recurso
013161 A	02128.000004/2012-29	1.000,00	24	Homologado	Arquivo	Pagamento 1.929,12
003545 A	02015.001292/2010-44	4.120,00	35	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
003546 A	02015.001293/2010-99	4.120,00	35	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
003548 A	02015.001291/2010-08	4.120,00	35	Anulado	Prescrição Intercorrente	#
003547 A	02015.001239/2010-07	4.120,00	35	Homologado	Arquivo	Pagamento 5.948,08
006367 A	02088.000097/2009-48	5.000,00	43	Homologado	Recurso a Presidência	Em recurso
006389 A	02015.001191/2010-73	90.000,00	49	Homologado	Recurso a Presidência	Em recurso
003544 A	02015.001471/2010-81	63.000,00	49	Homologado	Recurso à Presidencia	Em recurso
002276 A	02085.000010/2014-91	8.400,00	53	Homologado	Arrecadação	3.292,89 (Parcelamento 15/51)
003530 A	02088.000168/2009-11	11.700,00	53	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
000090 A	02015.000953/2010-14	5.000,00	55	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
000088 A	02015.000861/2010-34	5.000,00	55	Homologado	UC verificar necessidade de PRAD	Inscrito D.A
014201 A	02128.000198/2010-09	122.000,00	58	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
003528 A	02088.000119/2009-36	8.000,00	58	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
006368 A	02088.000093/2009-60	3.000,00	58	Anulado	Ausencia de autoria e responsabilidade	#
003526 A	02088.000117/2009-81	2.000,00	58	Homologado	Arquivo	Pagamento 3.377,75
003524 A	02088.000126/2009-71	20.000,00	58	Anulado	Ausencia de autoria e responsabilidade	#
003529 A	02088.000125/2009-27	12.000,00	58	Homologado		não encontrado
006398 A	02015.002471/2010-07	advertencia	63	Homologado	UC verificar manutenção do embargo	multa convertida em advertência
006369 A	02088.000123/2009-38	1.500,00	63	Homologado	UC verificar manutenção do embargo	Inscrito D.A
006364 A	02088.000096/2009-01	3.000,00	63	Homologado	UC verificar necessidade de PRAD	Inscrito D.A
006399 A	02015.002470/2010-54	advertencia	63	Homologado	Arquivo	#
006366 A	02088.000094/2009-12	3.000,00	63	Homologado	Arrecadação	3.849,42 (Parcelamento 33/60)
000089 A	02015.000952/2010-70	5.000,00	63	Homologado	Arrecadação	7.841,35 (Parcelamento 51/60)
006365 A	02088.000095/2009-59	3.000,00	63	Homologado	UC verificar necessidade de PRAD	Inscrito D.A
006362 A	02088.000060/2009-10	3.000,00	63	Homologado	UC verificar manutenção do embargo	Pagamento 2.100,00
003549 A	02015.001487/2010-94	3.600.000,00	66	Homologado	UC verificar necessidade de PRAD	Inscrito D.A
006391 A	02015.001196/2010-04	40.000,00	66	Homologado	Recurso a presidência	Em recurso
031406 A	02015.000950/2010-81	1.000,00	77	Homologado	Arquivo	encontrado - sem imagem
006363 A	02088.000089/2009-00	30.000,00	83	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
013179 A	02085.000012/2015-81	500,00	90	Homologado	Recurso a presidencia	Em recurso
013178 A	02085.000010/2015-72	5.000,00	90	Homologado	Recurso a presidencia	Em recurso
013165 A	02128.000029/2012-22	500,00	90	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
003553 A	02085.000003/2010-66	10.000,00	91	Homologado	UC para analisar o PRAD	Pagamento 7.000,00
000091 A	02015.000951/2010-25	10.000,00	91	Homologado	UC verificar necessidade de PRAD	3.201,56 (Parcelamento D.A. 9/60)
013168 A	02128.000028/2012-88	1.000,00	92	Homologado	Arquivo	Inscrito D.A
031403 A	02015.000948/2010-10	1.000,00	92	Anulado	Ausência materialidade	#
031404 A	02015.000947/2010-67	1.000,00	92	Anulado	Ausência materialidade	#
031405 A	02015.000949/2010-56	1.000,00	92	Anulado	Ausência materialidade	#
031401 A	02015.000946/2010-12	1.000,00	92	Anulado	Ausência materialidade	#