



A AÇÃO DO ESTADO POR MEIO DAS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SEUS IMPACTOS NA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E NATUREZA NA REGIÃO DO PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE-VIVAS/MG*

Dayse de Souza Leite**

Introdução

Este trabalho pretende reconstituir os processos históricos que levaram ao estabelecimento de uma relação conflituosa entre sociedade e natureza no território onde foi criado no ano de 2002 o Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV), no estado de Minas Gerais. Neste sentido, interessa-nos compreender os interesses de reprodução cultural, social e econômica das comunidades residentes no entorno da Unidade de Conservação (UC) e a necessidade de conservação da natureza, expressa na ação do Estado por meio da criação do Parque.

O trabalho se propõe também a compreender o papel do Estado no processo de implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural de enfoque territorial na região, investigando os possíveis processos de integração entre esta política e a de conservação, bem como, as contradições existentes e a ação deste ente como mediador das complexidades presentes na relação sociedade e natureza.

Este objetivo se insere em uma pesquisa maior e mais ampla em que o objeto é a análise do processo de implementação de políticas públicas com características e objetivos distintos (política pública de conservação da biodiversidade e política pública de promoção do desenvolvimento rural) em um mesmo recorte geográfico. De maneira geral, a análise se dá por meio da identificação das especificidades históricas e socioeconômicas da região e da

* Este trabalho é parte da pesquisa de mestrado da autora que se encontra em andamento, intitulado Políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento territorial rural: análise da ação do Estado na região do Parque Nacional das Sempre Vivas/MG. O trabalho é orientado pela professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), Dr^a Regina Coelly Fernandes Saraiva, que atua na Faculdade UnB Planaltina - FUP/UnB e no Programa de Pós Graduação a que a autora é vinculada. O trabalho é co-orientado pelo professor Dr. Stéphane Gérard Emile Guéneau, pesquisador do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (Cirad UMR Moisa) e professor visitante do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da UnB.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente em Desenvolvimento Rural (MADER) da UnB. Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente. Pesquisa financiada pelo Decanato de Pós-Graduação (DPG) da UnB. E-mail: dayse.historia@hotmail.com.

investigação acerca das possíveis contradições e das integrações existentes neste processo da implementação da ação pública.

Em se tratando de políticas públicas e considerando a área de estudo, é importante demarcar a noção de território, considerando aqui duas categorias: território enquanto categoria de ordenamento territorial e território enquanto categoria de indução de política pública. O Parque se enquadra na primeira categoria, uma vez que se trata um território concreto, ocorrendo delimitação no espaço físico. Assim também são os territórios historicamente estabelecidos que existem no entorno do PNSV e que são habitados tradicionalmente por diversas comunidades. Nestes estão incluídos os dois territórios quilombolas e as localidades onde os pequenos posseiros desenvolvem tradicionalmente atividades agrícolas e pecuárias, garimpo e extrativismo vegetal, principalmente das flores conhecidas como sempre-vivas. Já na segunda categoria estão inseridos os territórios beneficiários das políticas públicas de desenvolvimento rural existentes na região.

No que se refere ao recorte geográfico, o PNSV ocupa parte dos municípios mineiros de Olhos D'Água, Bocaiúva, Buenópolis e Diamantina. Cabe salientar que, de acordo com a divisão regional do Brasil do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos municípios incluídos no perímetro do Parque, os dois primeiros integram a Mesorregião do Norte de Minas, Buenópolis a Mesorregião Central Mineira e Diamantina a Mesorregião do Jequitinhonha. Esta divisão parte de determinações mais amplas a nível conjuntural e buscou identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas, tomadas como universo de análise. As mesorregiões foram definidas 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.

O PNSV ocupa uma área de 124.154,47 hectares e está localizado na Serra do Espinhaço, cadeia montanhosa localizada no planalto Atlântico, que se estende pelos estados de Minas Gerais e Bahia, possuindo influência dos biomas Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga. No caso do PNSV ocorre o domínio do Cerrado. Em sua composição incluem mata densa de fundo de vale, campos rupestres de altitude e uma grande concentração de nascentes, entre elas importantes afluentes do Rio Jequitinhonha. Esforço conjunto de grupo de trabalho constituído por órgãos e entidades da administração pública e por organizações da sociedade civil fez com que a proposta de criação da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço RBSE)²

² Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Reserva da Biosfera 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. A Reserva privilegia o uso sustentável dos recursos naturais

fosse aprovada em 2005, sendo que o PNSV é uma das UC existentes dentro da Reserva (figura 01).

Considerando ainda aspectos geográficos, conforme mencionado anteriormente, na região onde o PNSV está inserido ocorreram delimitações do território com a finalidade de desenvolver políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural. Por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), instituído em 2003, foram criados os chamados Territórios Rurais na região. Trata-se do Território Rural do Alto Jequitinhonha, criado em 2003 e priorizado em 2008 para ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania (PTC), transformando-se em Território da Cidadania (TC) Alto Jequitinhonha, e do TC Sertão de Minas, sendo que todos os municípios incluídos no perímetro do PNSV integram estes territórios. Diamantina está inserida no Território Alto Jequitinhonha que abrange uma área de 19.578,30 Km² e é composto por 20 municípios, enquanto que Bocaiúva, Buenópolis e Olhos D'Água estão inseridos no Território Sertão de Minas que abrange uma área de 24.288,10 Km² e é composto por 17 municípios.

Para este trabalho tomaremos como referência apenas a área do PNSV que está inserida no município de Diamantina, considerando, assim, o Território Alto Jequitinhonha como recorte de estudo da política de desenvolvimento rural. A definição deste território parte da constatação de que muitas das questões que envolvem o PNSV se encontram no município de Diamantina, por exemplo, a existência dos territórios quilombolas e a demanda por recategorização da UC. O estudo poderá servir como referência para a análise futura das demais áreas do PNSV que estão inseridas nos outros três municípios, integrantes do TC Sertão de Minas, já que ambos se encontram em uma região com problemas muito semelhantes.

De toda a forma, nota-se que ocorre uma sobreposição de territórios, considerando as diferenciações conceituais já mencionadas: o território enquanto categoria de ordenamento

nas áreas assim 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. Criadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1972, as Reservas 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 (UICN) 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 seis reservas da biosfera. São elas: Reserva da Biosfera Mata Atlântica, Reserva da Biosfera Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, Reserva da Biosfera Cerrado, Reserva da Biosfera Pantanal, Reserva da Biosfera Caatinga, Reserva da Biosfera Amazônia Central, Reserva da Biosfera Serra do Espinhaço. Informação disponível em <<http://rbse-unesco.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 05 set. 2016.

territorial, expresso no PNSV, está sobreposto ao território enquanto categoria de indução de política pública, expresso nos territórios Alto Jequitinhonha e Sertão de Minas.

No que se refere ao recorte temporal, o foco da análise perpassa os anos que vão de 2000 a 2017, o que compreende: 1) a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000; 2) a regulamentação do SNUC e a criação do PNSV em 2002; 3) a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), do Pronat e do Território Rural do Alto Jequitinhonha em 2003; 4) a escolha e priorização do Território Rural do Alto Jequitinhonha a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania (PTC), criando o TC Alto Jequitinhonha; e, 5) as ações de implementação do PNSV, principalmente a partir de 2007.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, trata-se de um estudo conduzido à luz da abordagem qualitativa de caráter descritivo e analítica. Foram realizadas leituras do referencial teórico-metodológico pertinente, bem como estudo das normas relacionadas às políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural. No que se refere aos procedimentos para a coleta de dados foi feita a revisão de literatura relacionada à região de estudo, o levantamento e análise de fontes primárias (incluindo documentos oficiais como atas de reunião, relatórios, processos, planos, etc.) e realização de pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas semiestruturadas e observação sistemática. De posse deste material foi possível proceder à análise da implementação das políticas na região, conforme proposto inicialmente.

Evidentemente, é impossível fazer a discussão no âmbito deste recorte sem considerar os contextos históricos que levam à necessidade de se implementar políticas públicas na região, tanto as de conservação quanto as de promoção do desenvolvimento rural. Neste sentido, este trabalho traz inicialmente uma dimensão histórica na qual serão apresentados os seguintes aspectos: ocupação e uso da região onde hoje está inserido o PNSV, considerando a área inserida nos limites do município de Diamantina; da criação da política pública de desenvolvimento rural de enfoque territorial e do território Alto Jequitinhonha; e, do processo que culmina na criação do PNSV. Em um segundo momento, serão apresentados aspectos concernentes à relação conflituosa existente entre sociedade e natureza nesta região, bem como ao papel do Estado enquanto mediador das complexidades existentes. Por fim, será apresentada uma proposta metodológica de análise de política pública que possibilita tecer estudos considerando a integração das políticas públicas, levando em consideração os conflitos e contradições existentes no âmbito dos processos de implementação.

PNSV: antecedentes e o contexto da ação pública no território

Em termos históricos, o território onde está inserido o PNSV teve sua ocupação histórica marcada pela mineração do ouro e, de forma mais expressiva, de diamante no século XVIII. Apesar de o Parque incluir quatro municípios, sabe-se que a extração de diamantes à época era mais intensa na região onde hoje é o município de Diamantina, embora toda a região esteve envolvida no negócio da mineração. Assim, quando as atividades não eram diretamente o garimpo, elas se relacionavam ao fornecimento de alimentos para o garimpo, seja por meio do cultivo próprio, seja como entreposto comercial, sendo que eram intensos o trânsito de tropas em direção à Diamantina, bem como de comerciantes. Ou seja, o atual município de Diamantina se destacava na região onde hoje se encontra o PNSV.

Furtado (s.d.), em artigo que trata sobre o Distrito Diamantino³, região que administrativamente era dependente da Câmara e da Ouvidoria da Vila do Príncipe, destaca que os achados de diamantes na Comarca do Serro Frio ocorreram no segundo quartel do século XVIII. Segundo ela, os primeiros deslocamentos populacionais para a região foram provocados pela atração do ouro encontrado em torno da Vila do Príncipe, sendo que a descoberta dos diamantes ocorreu mais tarde, por volta de 1720.

Lima Júnior (1945) destaca que nos primeiros anos da exploração o arraial viveu intenso crescimento populacional e econômico, que se consolidou quando se tornou sede do distrito diamantino em 1734. 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.

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.

³ Sobre a divisão territorial nas Minas Setecentistas é importante salientar que no século XVII os primeiros colonizadores chegaram às minas em busca de ouro e pedras preciosas. Até o início do século XVIII, a região 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, que foi dissolvida em 1720 uma vez que o Estado português, com o objetivo de facilitar a administração dos territórios, determinou a formação da Capitania de São Paulo e da Capitania das Minas Gerais. Em 1711 surgem as primeiras vilas do ouro: Nossa Senhora do Ribeirão do Carmo (Mariana), Vila Rica (Ouro Preto) e Vila Real do Sabará. Em 1714 são instituídas as primeiras comarcas na Capitania de São Paulo e Minas do Ouro: Rio das Mortes, Vila Rica e Rio das Velhas. Em 1720 é instituída a Comarca do Serro Frio, com sede na Vila do Príncipe (cabeça de Comarca), atual Serro. Apenas em 1820 Minas se torna província. Ao longo do império, as primeiras comarcas vão sendo desmembradas. É importante destacar que em ordem crescente tem-se Arraial, Distrito, Vila e Comarca.

Neste sentido, Martins (2016) faz uma retomada histórica sobre o complexo econômico abrangendo grande parte do Norte de Minas e que se articulava pelo diamante no período 1870 a 1920, identificando 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.

Isto fortalece a ideia de que Diamantina se destacava na região frente às demais localidades onde hoje se encontram os municípios que integram o PNSV, sendo que ela 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 importada do Rio de Janeiro, colocando-se no topo de uma rede de empreendimentos mercantis que abrangia todo o Norte mineiro”.

A acumulação de capital tinha como fundamento os serviços de lavra de diamante, mas este também foi aplicado expressivamente em negócios comerciais e, sendo este relevante na constituição dos complexos econômicos, inclusive porque, no seu processo de acumulação e reprodução, o capital mercantil contribui para a formação do capital industrial, em Diamantina houve também um surto industrial.

Em Diamantina surgiram, no período 1870-1920, unidades manufactureiras 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, o autor constata que o caso de Diamantina se caracterizou por: 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 (predomínio do trabalhador livre nacional nas lavras com relação de trabalho não assalariado que o deixava a maior parte do ano sem acesso a dinheiro e que estimulava, no período de paralisação do garimpo, a transformação temporária de muitos mineradores em camponeses); e, 3) monetização limitada das transações (os trabalhadores – que conservaram a posse de meios rústicos de produção e acesso à terra – estavam dispersos em numerosos povoados, distantes entre si, mal ligados por vias de transporte e comunicação, o que impediu a constituição de um mercado de consumo de massas, uma vez que o garimpeiro, o vaqueiro e o camponês, trabalhadores típicos do Norte

de Minas, conservaram estratégias de sobrevivência pouco dependentes, seja do mercado de consumo, seja do mercado de trabalho.

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).

Já na segunda metade do século XX, é perceptível por meio dos estudos históricos as características que demonstram uma situação de estagnação econômica na região, sendo que nesta houve uma dilatação dos problemas econômicos e sociais. Lopes e Martins (2011) destacam, por exemplo, a persistência de transportes arcaicos no cotidiano da região, bem como seu isolamento em relação às regiões mais dinâmicas da economia mineira⁴.

Esta condição peculiar da região de Diamantina, de relativo isolamento geográfico, pode ser explicada, grosso modo, por dois fatores. O primeiro é o abandono da região por sucessivos governos mineiros a partir dos anos 1920, na medida em que se formou consenso político de que a concentração de esforços e recursos na industrialização da Zona Metalúrgica (área central de Minas Gerais) seria a melhor estratégia para o desenvolvimento do Estado. Com isso, Diamantina e o Norte de Minas receberam poucos investimentos, especialmente no que se refere aos modernos sistemas de transporte. O segundo fator é a própria dinâmica da economia regional, cujos ritmos e trocas eram comandados pela mineração de diamante (e, em menor escala, de ouro). As grandes fortunas derivavam dos negócios com diamantes, muito mais do que da agricultura de abastecimento. Ora, as gemas preciosas, que continuaram a ser o principal produto de exportação regional, não dependiam de boas estradas e meios modernos de transporte nem para serem extraídas nas lavras, 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).

Toda esta contextualização histórica permite entender parte da região objeto de estudo. Sintetizando, Matos (2000) assevera:

Se o Alto Jequitinhonha chegou a ser uma das mais importantes áreas de atração de população no século XVIII, por força da extração do diamante e ouro, o Baixo e o Médio Jequitinhonha tornaram-se áreas de imigração no século XIX e primeiras décadas do século XX, quando a expansão da pecuária de corte propiciou a vinda

⁴ Sobre as políticas governamentais mineiras de desenvolvimento e seus efeitos, ver Dulci, 1999.

de mineiros de outras regiões, nordestinos e, principalmente baianos. Nas últimas décadas, contudo, essas sub-regiões tornaram-se áreas economicamente estagnadas e expulsoras de população, notadamente o Baixo e Médio Jequitinhonha. (MATOS, 2000, p. 890).

Um aspecto importante no que diz respeito às políticas do Estado é que na década de 1970 a região foi alvo de diversas iniciativas governamentais, incluindo incentivos fiscais. As atividades que mais receberam estímulos foram as agropecuárias, principalmente a cultura do café e a silvicultura do eucalipto. 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.

Tudo isto compõe o quadro mais amplo que faz com que no início dos anos 2000 a região seja alvo da criação de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural de enfoque territorial, com a finalidade de superar a condição de pobreza e estagnação econômica. Na verdade, este é um dos principais objetivos deste enfoque do desenvolvimento rural que, trata-se de “um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural” (Schejtman e Berdegúé, 2004, p. 30, tradução nossa). Sendo considerado como conceitos fundamentais pelo MDA os de território, abordagem territorial, capital social, gestão social, empoderamento e institucionalidade, os territórios rurais foram definidos como microrregiões geográficas que apresentavam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes, além de que um Território Rural se define por sua identidade social econômica e cultural. A priorização do atendimento incluiu territórios com “concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mobilizados ou não” (Brasil, 2005a, p. 17) e o objetivo era fomentar o desenvolvimento com sustentabilidade de Territórios Rurais através do apoio à organização e ao fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas.

De acordo com Schejtman e Berdegúé (2004), a superação da pobreza rural deveria se colocar no centro das preocupações públicas e sociais e, para que ocorra, a base do desenvolvimento territorial rural (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, necessidade de reformas institucionais, descentralização e fortalecimentos dos governos locais, 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.

No Brasil, o MDA foi o responsável pela articulação, desenho e implementação da política de DTR, por meio da criação da SDT em 2003. Suas ações estiveram relacionadas ao Pronat em 2003, oriundo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF Infra-Estrutura e Serviços), e ao PTC em 2008. Segundo Delgado e Leite (2011, pp. 432-433),

Com efeito, 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.

No que se refere ao PTC, ele foi instituído por meio do Decreto de 25 de fevereiro de 2008 e deveria ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País. Em seu Art. 2º são definidos os objetivos do Programa:

O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008).

Chama a atenção para o escopo deste trabalho os objetivos que dizem respeito principalmente à redução de desigualdades, à integração de políticas públicas e a inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, o que evidencia que os locais que foram beneficiários deste Programa apresentam contextos socioeconômicos em situação de atenção. Isto se confirma no mesmo Decreto quando, mais adiante, ao falar da escolha e priorização dos territórios a ser incorporados no PTC, constam

os de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família e baixo dinamismo econômico de acordo com os critérios da PNDR.

No que se refere ao processo de criação dos TC no Brasil, Delgado e Leite (2011, p. 434) salientam que,

Durante o processo de identificação dos territórios rurais, o governo entendeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. A partir dessa percepção surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos territórios rurais sendo amparado também pela mesma portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, foi do conjunto de territórios rurais que o governo, em geral, selecionou os territórios da cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentassem 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.

Tanto no que se refere às políticas públicas de conservação da biodiversidade quanto à abordagem territorial do desenvolvimento rural, a noção de se promover o chamado desenvolvimento sustentável é notória. No caso do DTR, segundo 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).

No que se refere à política de conservação da biodiversidade na região, de acordo com o Plano de Manejo do PNSV, a justificativa de criação desta UC partiu da necessidade de cumprimento de diretriz de governo no sentido de ampliar os níveis de proteção dos grandes biomas nacionais, por meio da criação e ampliação de UCs, o que cumpriu parte da meta do Ministério do Meio Ambiente (MMA) de proteger aproximadamente dez por cento das áreas originais de cada um dos biomas, ampliando, assim, a proteção do Cerrado brasileiro. Além disso, a região possui importância biológica relacionada ao alto nível de endemismo e à existência de grandes áreas naturais relativamente conservadas. Isto dialoga com o fato de a região do Maciço do Espinhaço, onde foi criado o PNSV, ter sido identificada como umas das

áreas de alta prioridade para manejo e criação de unidades de conservação no bioma Cerrado. É preciso salientar também que, de acordo com o Plano de Manejo,

Além do aspecto da biodiversidade, a importância histórico-cultural também foi fator importante, pois se trata de região de testemunho da atividade de exploração do ouro e diamante nos séculos XVIII e XIX, próxima à Diamantina, cidade reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1999 como Patrimônio Cultural da Humanidade (Brasil, MMA/ICMBio, 2016, p. 21).

O PNSV foi criado por meio do Decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002 e a gestão atual é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), sendo que quando de sua criação a entidade responsável pelas UCs federais era o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

No que tange às localidades existentes no entorno do PNSV, o que corresponde a sua Zona de Amortecimento⁵, destacam-se duas comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (Quartel do Indaiá e Vargem do Inhaí), ambas localizadas no município de Diamantina e integradas por cerca de 800 residentes, segundo dados de 2011 do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Também ocupam o território agricultores familiares e populações tradicionais, reconhecidas pela Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). É o caso dos “apanhadores de flores sempre-vivas” que, segundo o Plano de Manejo (2016, p. 22), “a coleta e comercialização de várias espécies de sempre-vivas, incluindo uma ameaçada de extinção, é uma atividade econômica importante para os moradores da região, cuja prática provavelmente remonta à década de 1930”.

Conforme consta no Plano de Manejo, a iniciativa de criação de um PARNA na região teria partido de alguns moradores do distrito de Inhaí, em Diamantina, o que pode ser confirmada por abaixo-assinado, manifestando apoio integral à criação, e por ata de reunião de articulação realizada no início do ano de 2001. Estes dados são contestados por alguns integrantes da comunidade. Segundo uma das pessoas entrevistada:

Esta criação do parque aí foi uma trapaça. Tiveram a coragem de fazer um abaixo assinado em reunião feita em escola. Teve criança que assinou. Isto não podia ter acontecido não, menina. Como assim? Criança não tem peso neste tipo de coisa não. É menor uai. Como uma criança pode assinar um abaixo assinado pedindo pra

⁵ O artigo 2º, em seu inciso XVIII, da Lei nº 9.985/2000 define a Zona de Amortecimento (ZA) de UC como a parcela do entorno de uma Unidade, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas. A Resolução do Conama 428/2010 atualizou as disposições da Lei que criou o SNUC, condicionando o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida.

criar um parque se ela nem sabe o que é isto, o que traz pras pessoas que moram no lugar. Isto aí é coisa pra justiça. Tá errado. Não tem validade um documento deste não (informação verbal)⁶.

Em dezembro de 2001 foi entregue por consultoria contratada pelo Ibama o documento Proposta de Criação do Parque Nacional de Inhaí, nome dado em referência ao distrito localizado próximo à Unidade. Segundo o Plano de Manejo, os moradores de Inhaí praticavam atividades como a extração de sempre-vivas e pecuária extensiva.

Parecer técnico do Ibama de abril de 2002, além de sugerir o nome de Parque Nacional das Sempre-Vivas, com o objetivo de dar destaque à necessidade de proteção de um grupo vegetal de grande importância econômica e cultural da região, as sempre-vivas, indica também que estudos para a elaboração da proposta deveriam cobrir uma área maior. A finalidade de ampliação da área originalmente proposta era contribuir para aumentar os conhecimentos sobre a região e produzir indicações de outras áreas passíveis de se tornarem um parque nacional, ou mesmo outra unidade de conservação na Serra do Espinhaço. Assim, são incorporadas nos limites do Parque duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), reconhecidas pelo Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF-MG), além de expansão da UC em direção à encosta da serra no sentido oeste.

É importante salientar que, embora o Parque tenha sido criado no ano de 2002, as ações mais intensas com vistas à implementação da UC ocorrem principalmente a partir de 2007, compreendendo, entre outras, ações de fiscalização por parte da equipe gestora da UC, a instituição do Conselho Consultivo em 2009 e a publicação do Plano de Manejo em 2016.

O conflito na relação sociedade e natureza e o papel do Estado

Estudos realizados no âmbito de projeto mais amplo têm confirmado que a criação do Parque, UC de Proteção Integral cuja característica é o foco na conservação e a restrição das atividades econômicas, desestruturou socioeconomicamente algumas comunidades que residem em seu entorno e que desenvolvem a agricultura, a pecuária, o extrativismo de flores sempre-vivas, etc, gerando conflitos que acabam também por dificultar a implantação do Parque. Soma-se a isto o fato de a região se enquadrar, já a partir de meados do século XX, em um contexto de baixo dinamismo econômico conforme já mencionado.

⁶ Entrevista concedida por TAL, Fulano de. Entrevista I. [jul. 2017]. Entrevistadora: Dayse de Souza Leite. Diamantina, 2017.

Apesar desta realidade histórica, ela não se configurou como entrave à criação do parque que, por restringir algumas atividades econômicas das comunidades residentes em seu entorno, acabou por gerar conflitos com algumas destas que viram comprometidas a sua reprodução cultural, social e econômica, além de que tais conflitos acabam por dificultar a implantação da UC.

Um aspecto relevante que conforma a problematização é que, embora o PNSV tenha sido criado em dezembro de 2002, posterior à instituição do SNUC e da publicação do Decreto que o regulamentou, algumas comunidades alegam que não houve uma ampla consulta à todas as que habitavam o território de entorno ao local onde o Parque foi criado, conforme orientam estas normas, sendo que muitas destas só vieram a tomar conhecimento de sua criação alguns anos depois. Nos documentos consultados até então, constata-se relatos de alguns representantes de comunidades que afirmam só terem tomado conhecimento acerca da criação do Parque no ano de 2007, sendo que, conforme descrito no Plano de Manejo, neste período a abordagem da gestão do Parque se deu de forma bastante autoritária.

Embora documentos apontam ter sido os moradores residentes no distrito de Inhaí que participaram mais ativamente das articulações em torno da criação do parque, moradores de outras comunidades também eram partes interessadas no processo de criação, já que também praticavam o extrativismo de flores sempre-vivas, considerado como atividade conflitante pelo Plano de Manejo.

Assim, foi possível verificar algumas situações conflituosas que tem lugar na região do PNSV, evidenciando uma disputa entre distintos interesses pelo uso e atribuição de significados ao território. Há iniciativas cuja natureza está mais atrelada à preservação, outras relacionadas aos projetos que almejam a promoção do desenvolvimento em suas diversas abordagens e aquelas que veem no território um espaço para o desenvolvimento de práticas relacionadas à reprodução cultural, social e econômica das comunidades locais.

O conflito socioambiental entre conservação e desenvolvimento também se manifesta nas propostas de comunidades do entorno do PNSV, representadas pela Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (Codecex), criada no território, que defendem desde a revisão de limites até a recategorização da UC (enquadrando-a como categoria do SNUC, do grupo UC de Uso Sustentável, onde possam ser garantidas a reprodução cultural, social e econômica das comunidades locais.

No que se refere ao papel do Estado enquanto mediador das complexidades existentes, estas demandas se institucionalizaram por meio de dois processos instaurados no âmbito do ICMBio, sendo que um deles trata da recategorização e revisão de limites da UC, e o outro

trata da elaboração de termos de compromisso entre o ICMBio e as comunidades. Estes termos são ferramentas importantes de gestão do conflito territorial existente entre a UC e as comunidades do entorno que utilizam o território. Nota-se também uma significativa atuação do Ministério Público Federal que recentemente expediu documento recomendando que o ICMBio: 1) adote 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) inicie, 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 sejam transformadas em unidade de conservação de uso sustentável; e, 3) promova, 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 (Brasil, MPF/PRMG, 2017, p. 7-8).

Considerações finais: integração entre políticas e sugestão de abordagem para análise

O interesse em abordar neste trabalho a questão da conservação junto ao desenvolvimento rural parte da constatação de que um significativo número de UCs está localizado em áreas rurais, sendo que, “a partir de 1979 a interiorização se tornou um princípio orientador da política de criação de UCs federais, tendo deslocado 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 (Drummond, Franco e Oliveira, 2011, p. 362-363). Isto aponta para a complexidade da questão e para a necessidade de se implementar políticas públicas de conservação considerando as dimensões social, econômica e política presente nos territórios, bem como as possibilidades de integração entre as políticas, de modo que as necessidades de reprodução cultural, social e econômica das comunidades envolvidas sejam contempladas e as UCs não fiquem alheias ao contexto rural.

Um aspecto relevante para a análise, principalmente ao se considerar a importância da integração de políticas públicas, é que em relação ao PNSV foi possível observar que o Plano

de Manejo não faz qualquer menção ao fato de os municípios que estão incluídos no perímetro do Parque integrarem o PTC e o parque estar sobreposto a estes territórios. Também não ocorre a participação do PNSV em Colegiados Territoriais do Programa, embora o Ministério do Meio Ambiente (MMA) seja um dos ministérios participantes do PTC. De outro lado, no Colegiado Territorial do TC Alto Jequitinhonha não há participação do PNSV, bem como a participação de representações ligadas à conservação da biodiversidade é pouco expressiva. Da mesma forma, não há qualquer ação no âmbito do PTC que dialogue com os conflitos que envolvem o PNSV e as comunidades que residem no seu entorno e usam o território do Parque para desenvolver suas atividades.

No que se refere à metodologia de análise de política pública para o trabalho aqui apresentado, sugere-se abordagem sócio histórica, sendo que neste modelo de análise os aspectos políticos são inseridos no social e as políticas públicas são entendidas como construções sociais. A prioridade está no jogo dos atores, nas articulações e interesses, nas adaptações, nas resistências, no sistema participativo, etc. que tem lugar no território a fim de implementar as políticas públicas. Neste sentido,

A abordagem sócio-histórica das políticas públicas postula a inserção do político no social. Trata-se também de contextualizar socialmente as políticas, de tentar escapar de uma visão autocentrada no Estado, tomando por objeto de pesquisa os processos globais, regionais ou até culturais. Neste sentido o enfoque sócio-histórico se interessa pelos agentes intermediários, os mediadores, suas posições, suas carreiras e permite considerar uma tipologia de regimes de circulação dos atores que remeta tanto a grupos sociais como a instituições (Payre e Pollet, 2005; Romano, 2009). Portanto, necessitamos do distanciamento histórico e do deslocamento pessoal e institucional para procurar na história (o tempo longo) e nas estratégias dos diversos grupos de interesses, uma leitura a partir de fatos contextualizados, de posicionamentos situados e não apenas de discursos e textos oficiais ou normativos (PAYRE e POLLET, 2005; ROMANO, 2009, apud SABOURIN, 2014, p. 2).

Tal abordagem permite analisar a história social da ação pública, atentando para as estratégias utilizadas pelos distintos grupos sociais na longa duração histórica e nos contextos que marcaram os processos de formulação e implementação das políticas públicas, partindo da consulta de fontes históricas diversas e da análise social do período estudado.

Referências

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

BRASIL. **Decreto Federal Nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2000.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso: 21 out. 2016.

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

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística - IBGE. **Divisão Regional.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. **Plano de Manejo do Parque Nacional das Sempre-Vivas.** Brasília: ICMBio/MMA, 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.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Brasília: MI, 2005. **Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Jequitinhonha e Mucuri.** Disponível em <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=775b21c6-35be-451d-afa8-5170cfa420ad&groupId=24915>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005a.

_____. _____. _____. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil.** Brasília: SDT/MDA, 2005b.

_____. _____. _____. **Sistema de Informações Territoriais.** Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

_____. _____. _____. **Portal da Cidadania.** Disponível em <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community?page_num=0>. Acesso em: 28 jun. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. Grupo de Trabalho Povos e Comunidades Tradicionais. **Recomendação MPF/PRMG Nº 15, de 07 de abril de 2017.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-parque-nacional-sempre-vivas.pdf>>. Acesso: 15 ago. 2017.

CONSELHO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES TERRITORIAIS (Brasil). (2006) **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Jequitinhonha.** Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio005.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro:** novas institucionalidades e protagonismo dos atores. Revista Dados, v. 54, n. 1, 2011.

DULCI, Otávio Soares. Política e recuperação econômica em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

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, 2011, p. 341-385. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5444#>>. Acesso em: 01 maio 2017.

FERNANDES, Antônio Carlos. **O turíbulo e a chaminé** - A ação do bispado no processo de constituição da modernidade em Diamantina - 1864-1917. 2005, 210 f. Dissertação (Mestrado em História) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

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.

FURTADO, Júnia Ferreira. **O Distrito Diamantino.** Disponível em <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/pae/apoio/distritodiamantino.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

LIMA JÚNIOR, Augusto de. História dos Diamantes nas Minas Gerais. Rio de Janeiro: Dois Mundos, 1945.

LOPES, Fabrício Antônio; MILAGRES, Alcione Rodrigues; MUCIDA, Danielle Piuzana; 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.

MARTINS, Marcos Lobato. **Comércio, indústria e projeção regional da Diamantina Oitocentista:** as fragilidades do “grande empório do Norte”. *História, Franca*, v. 35, e76, 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.

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.

SABOURIN, Eric. Pierre. **Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil.** In: Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira, Brasília, 2014, Mesa 4: Políticas públicas: balanços e perspectiva. Disponível em <<https://www.dropbox.com/sh/42xif92vzmq3iun/AACoEOYpDKpfx6CmMlNDooYua/texto%20Eric%20-%20Sabourin2015-s%C3%A9minario%20AF%20Brasil.docx?dl=0>>. Acesso em 22 de março de 2016.

SCHEJTMAN, Alexander e BERDEGUÉ, Julio A. (2004) **Desarrollo Territorial Rural.** Santiago de Chile, RIMISP. Disponível em <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimis_p_CARdumen.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2016.

VEIGA, José Eli. **Cidades imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.