

Capítulo 3

Conflitos e adaptações na implementação das políticas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural na região do parque nacional das sempre-vivas, minas gerais

Dayse de Souza Leite

Stéphane Guéneau

Regina Coelly Fernandes Saraiva

1. Introdução

O Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV) ocupa uma área de 124.154,47 hectares na Serra do Espinhaço (Figura 1), 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. O PNSV é uma das Unidades de Conservação (UC) existentes dentro da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço. Ocupa parte dos municípios mineiros de Olhos D'Água, Bocaiúva, Buenópolis e Diamantina. De acordo com a divisão regional do Brasil realizada pelo 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.

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 Alto Jequitinhonha, e do Território da Cidadania 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, ao passo 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.

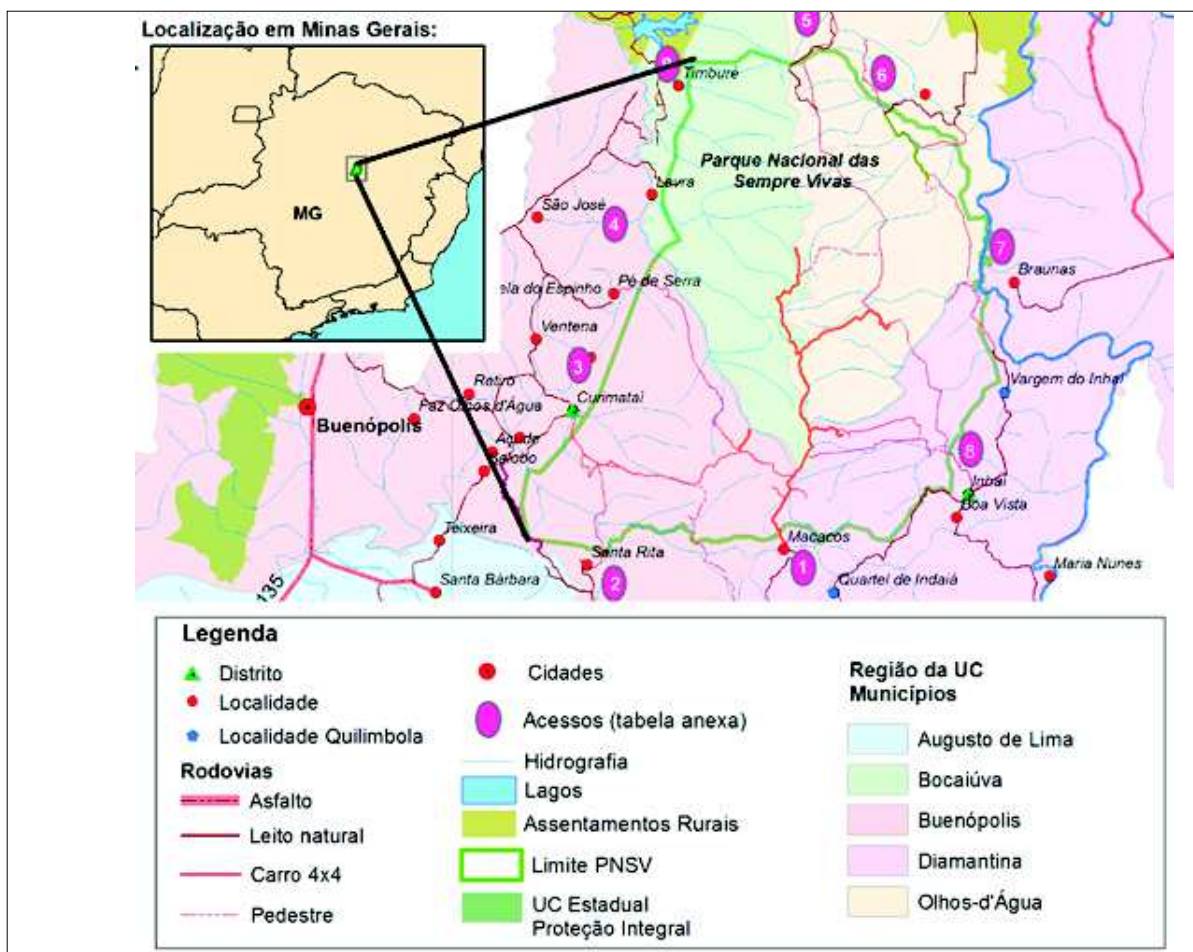
O Parque se enquadra na categoria de território enquanto ordenamento espacial, uma vez que se trata de um território concreto, ocorrendo delimitação no espaço físico. Aí também estão os territórios historicamente estabelecidos que existem no entorno do PNSV e que são habitados tradicionalmente por diversas comunidades, como é o caso dos territórios quilombolas e as localidades onde os pequenos posseiros desenvolvem tradicionalmente atividades agrícolas e pecuárias, garimpo artesanal e extrativismo vegetal, principalmente das flores conhecidas como sempre-vivas. Já o caso dos territórios beneficiários das políticas públicas de desenvolvimento rural, como é o caso do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha, enquadram-se na categoria de território para indução de política pública.

Este texto pretende reconstituir os processos históricos que levaram à implementação das políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural de enfoque territorial, considerando os conflitos e as adaptações que estiveram em curso e que conformam a ação pública na região do PNSV. Interessa-nos, especificamente, compreender o papel do Estado e dos atores locais no processo de implementação destas políticas, investigando os possíveis processos de integração, bem como as contradições existentes e como estas impactam o curso da execução.

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 para estudo 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. Nota-se que ocorre uma sobreposição de territórios, considerando as diferenciações conceituais já mencionadas: o território como categoria de ordenamento espacial, expresso no PNSV, está sobreposto ao território enquanto categoria de indução de política pública, expresso nos territórios Alto Jequitinhonha e Sertão de Minas.

Figura 1: Localização do Parque Nacional das Sempre-Vivas



Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do ICMBio (2019).

No que se refere ao recorte temporal, o foco da análise perpassa os anos que vão de 2000 a 2017, o que compreende a escolha e priorização do Território Rural Alto Jequitinhonha a ser incorporado ao PTC, criando o Território da Cidadania Alto Jequitinhonha, e seu processo de implementação, bem como as ações de implantação do PNSV, com ênfase no período pós-2007.

O interesse em abordar a questão da conservação junto ao desenvolvimento rural na região do PNSV parte da constatação da necessidade de 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 (VALLEJO, 2002).

Este capítulo traz inicialmente uma discussão acerca das abordagens de análise da ação pública no tocante ao processo de implementação, sendo também apresentados os procedimentos metodológicos que conformam o trabalho. Em seguida serão apresentados os levantamentos acerca da dimensão histórica concernente à implementação das políticas de desenvolvimento rural, expressa no território Alto Jequitinhonha, e de conservação da biodiversidade, a partir do processo que culmina na criação do PNSV. Por fim, analisaremos as políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural na área do PNSV, sendo que nessa última seção trataremos especificamente das questões da integração das políticas públicas na fase de implementação, do papel dos atores e dos conflitos, contradições e mecanismos de adaptação que possibilitam a execução ação pública.

2. Referencial teórico e metodológico

2.1 A análise da implementação da ação pública

Acerca dos modelos de análise da implementação de políticas públicas, pode-se considerar duas abordagens (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012). A primeira, denominada como *top-down* (“de cima para baixo”), tem como foco a análise do processo de implementação a partir de uma decisão política centralizada de “cima para baixo”. Na década de 1970, Pressman e Wildavsky (1973) notaram os fracassos de um programa de ação federal cujo objetivo era o desenvolvimento local. A atenção desses autores, e daqueles que seguiram essa perspectiva de análise, focou na medição das discrepâncias entre, por um lado, uma decisão política formal materializada por um programa de ação concreto e, por outro, as práticas observadas localmente, ou seja, a implementação real do plano de ação. Na abordagem *top-down*, essa diferença entre as intenções e os resultados é considerada como anomalias que o analista tem que revelar e solucionar. Por exemplo, para Pressman e Wildavsky, uma das principais falhas é a falta de recursos disponíveis para a boa aplicação das medidas de ação pública. Uma outra explicação do mau sucesso dos programas é que muitas vezes a formulação deles é muito geral e muito vaga: quanto mais claras e precisas as determinações contidas nos planos e nos resultados almejados, maior a possibilidade de êxito na implementação das políticas públicas. Assim, nessa abordagem *top-down*, a fase de implementação é considerada apenas como uma prática administrativa visando resolver os problemas de efetividade dos programas de ação pública analisados. Nota-se que, nessa perspectiva, qualquer

conteúdo político da fase de implementação da ação pública está esvaziado, desconsiderando a multiplicidade de atores de diferentes tipos de instituições que possuem interesses distintos (HASSENTEUFEL, 2011). Nessa visão administrativa e normativa, os tomadores de decisões controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que levam à implementação, influenciando decisivamente esse processo.

A abordagem de análise da implementação de políticas públicas *top-down* foi criticada por autores que focavam a atenção sobre a ausência de perspectiva crítica da decisão feita unicamente no nível de cima do Estado. E fizeram surgir uma corrente sociológica que inverte a perspectiva analítica (HASSENTEUFEL, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Nessa abordagem, chamada de análise *bottom-up* (de baixo para cima) de implementação de políticas públicas, os pesquisadores se preocupam com os contextos e especificidades locais nos quais a política está sendo implementada. Eles focam nas questões de apropriação dos programas de ação pública pelos atores que devem aplicar as leis, e como os atores da implementação podem influenciar a (re)formulação da ação pública. Nessa perspectiva, a análise do papel da burocracia de proximidade, conhecida também como “burocracia de nível da rua” (*street-level bureaucracy*)³³ (LIPSKY, 2010), contribui à compreensão da implementação de políticas públicas. Na abordagem *bottom-up*, a implementação só pode ser entendida através da análise das interações que podem ocorrer entre os atores dos órgãos públicos que devem controlar a boa aplicação das políticas públicas (monitorar, fiscalizar, etc.) e os atores atingidos pelas

33 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 (2010).

ações públicas. Nesse sentido, a implementação da ação pública é vista menos como uma injunção que vem “de cima do Estado”, mas como um jogo entre os atores que estão diretamente envolvidos na implementação (BARDACH, 1977). Silva e Melo (2000, p. 9) 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. [...] 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.

A abordagem *bottom-up* não começa com uma decisão, mas identifica a rede de atores envolvidos numa problemática específica (DE MAILLARD; KÜBLER, 2015). Quais são os objetivos, estratégias e atividades destes atores? Quais são as interações entre eles e outros atores? É através desse jogo dos atores que o problema público pode ser redefinido.

2.2 Procedimentos metodológicos

Trata-se de um estudo conduzido à luz da abordagem qualitativa de caráter descritivo e analítico. Foram associados a revisão de literatura relacionada à região de estudo, o levantamento e análise de fontes primárias (incluindo documentos oficiais como atas de reunião, relatórios, recomendações, processos, planos, etc.), o levantamento de notícias veiculadas em diversas fontes

de informação e a realização de trabalho de campo por meio de entrevistas semiestruturadas e observação sistemática.

Ao longo de nossa pesquisa exploratória, identificamos a existência de conflitos que dificultavam a implantação do PNSV, bem como os processos de mobilização dos atores contrários no sentido de lutarem, por exemplo, pela redefinição de limites e pela recategorização da UC. De posse desses dados, buscamos conhecer e delimitar os conflitos à luz das tipologias relacionadas aos níveis de gravidade: conflito percebido ou latente, conflito experienciado ou velado e conflito manifesto ou aberto. Também identificamos os projetos implementados com recursos oriundos do Pronat e do PTC no Alto Jequitinhonha, bem como os municípios mais e os menos beneficiados. Nesta etapa distinguimos também os atores que influenciavam no processo de implantação do PNSV, notadamente os membros do Conselho Consultivo (Convivas) e as entidades e atores que fazem algum tipo de objeção. Também discernimos os municípios que implementaram mais projetos no âmbito da política de desenvolvimento rural, bem como as lideranças que estiveram à frente das ações no âmbito do Colegiado Territorial do Programa. Em seguida aprofundamos nos estudos históricos a fim conhecer os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais relacionados à região de estudo.

Posteriormente, elegemos a totalidade de 21 atores a serem entrevistados de forma mais aprofundada. No caso do PNSV, selecionamos pelo menos um representante de cada segmento membro do Convivas, bem como de entidades e comunitários que contestam a implantação do Parque numa abordagem *top-down*. No que se refere ao Colegiado Territorial do Território da Cidadania Alto Jequitinhonha, priorizamos os membros do

Colegiado Territorial cujas representações estiveram ligadas aos municípios que mais se beneficiaram com a política, com exceção do município de Diamantina, que mesmo tendo recebido poucos recursos do Programa teve atores entrevistados, uma vez que é o único município do Território que abriga um Parque Nacional. Em linhas gerais, desconsiderando aqui as variações do roteiro para membro de cada segmento entrevistado, as entrevistas foram divididas em três blocos que arguíam sobre os seguintes aspectos: a formação e experiência dos entrevistados em trabalhos relacionados às políticas de conservação e desenvolvimento rural, incluindo a participação em atividades colegiadas, sindicais e em movimentos sociais; o processo de criação e implementação das políticas, considerando a participação das comunidades, os impactos, as tensões, as contestações, os conflitos, as alianças e as adaptações; e a interação entre as políticas públicas na fase de implementação e relação do entrevistado com cada uma delas.

3. Antecedentes e contexto da ação pública no território do PNSV

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 Parque.³⁴

Contudo, Martins (2016) constata que o contexto socioeconômico de Diamantina foi marcado pelas seguintes características: o isolamento na produção de mercadoria exportável de alto valor, uma vez que os municípios vizinhos se dedicavam aos gêneros de abastecimento interno; a mineração como obstáculo à formação do mercado de trabalho regional;³⁵ e a monetização limitada das transações.³⁶ Já na segunda metade do século XX, estudos históricos apontam para uma situação de estagnação econômica da região, sendo que houve uma dilatação dos problemas econômicos e sociais. É importante salientar que esta situação de estagnação vai além do município de Diamantina, perpassando a região do Vale do Jequitinhonha e se estendendo até o Norte de Minas. 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 mineira que pode ser explicado por dois fatores: o abandono da região por sucessivos governos mineiros a partir dos anos de

34 Sobre os aspectos econômicos e populacionais da região nos séculos XVIII, ver Furtado (1993), Lima Júnior (1945), Fragoso (1992) e Martins (2016).

35 O mercado do trabalho era caracterizado pelo predomínio do trabalhador livre nacional nas lavras que deixava o trabalhador 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.

36 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.

1920, que passam a concentrar esforços e recursos na industrialização da área central de Minas Gerais (Zona Metalúrgica), e a própria dinâmica da economia regional, com foco na economia mineral (diamante e ouro), e com quase nenhum destaque para a agricultura, o que acaba por não necessitar de infraestruturas como boas estradas e meios modernos de transporte.

Matos (2000) destaca que o Alto Jequitinhonha, bem como o Baixo e o Médio, tornaram-se áreas economicamente estagnadas e expulsórias de população. Na década de 1970, a região foi alvo de diversas iniciativas governamentais, incluindo incentivos fiscais, cujo objetivo principal era estimular as agropecuárias, em particular a cultura do café e a silvicultura do eucalipto. Tais iniciativas 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 de 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. No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi o responsável pela articulação, desenho e implementação da política de desenvolvimento territorial, por meio da criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2003. Suas ações estiveram relacionadas ao Pronat em 2003, oriundo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Infraestrutura e Serviços, e ao PTC, instituído por meio do Decreto de 25 de fevereiro de 2008.

O PTC 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. O PTC inclui 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.

Por outro lado, paralelo à existência de um contexto de estagnação econômica na região, foi criado o PNSV, por meio do Decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002, cuja gestão atual da Unidade é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). De acordo com o Plano de Manejo, a justificativa de criação do Parque 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 10 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.

Quanto às localidades existentes no entorno do PNSV, o que corresponde a sua zona de amortecimento, 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”. Segundo o Plano de Manejo do PNSV (MMA-ICMBIO, 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”.

Ainda de acordo com o Plano de Manejo, a iniciativa de criação de um Parque Nacional 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 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.³⁷

Contudo, 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, 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 UC 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.

Segundo relatos de alguns moradores do entorno da UC, a proposta inicial seria de uma Unidade possuindo em torno de 50.000 hectares, sendo que a consulta no distrito de Inhaí contemplou esta dimensão. Posteriormente, o Ibama teria realizado um sobrevoo na região e proposto o aumento, que leva aos atuais 124.154,47 hectares, sendo que para isto a consulta só ocorreu via internet, o que limitou a participação dos moradores das comunidades.

É importante salientar que, embora o Parque tenha sido criado no ano de 2002, as ações mais intensas com vistas à implantação da UC ocorreram principalmente a partir de 2007, compreendendo, entre outras, práticas 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.

4. Integração, conflito e adaptação no processo de implementação de políticas públicas

4.1 Qual integração entre as políticas de conservação e as políticas de desenvolvimento rural?

Ao se considerar a importância da integração de políticas públicas, foi possível observar que o Plano de Manejo do PNSV não faz qualquer menção ao fato de os municípios que estão incluídos no perímetro do Parque, especificamente Diamantina, estarem sobrepostos aos territórios criado pela política de desenvolvimento rural. Também não ocorre a participação do PNSV no Colegiado do Território Alto Jequitinhonha, embora MMA integre o PTC. Nota-se também que representações ligadas à conservação da biodiversidade são pouco expressivas no Colegiado Territorial. Da mesma forma, não há qualquer ação no âmbito do PTC que dialogue com os conflitos que envolvem o Parque e as comunidades que residem no seu entorno. Por outro lado, no Convivas também não há representação oriunda do Colegiado Territorial, embora alguns atores relacionados à política territorial em algum momento participaram de ações no âmbito do Conselho do Parque, como, por exemplo, do Grupo de Trabalho (GT) criado no Convivas para discutir a questão do conflito e a possibilidade de recategorização da UC. O Quadro 1 apresenta um panorama do processo de implementação das duas políticas.

Quadro 1: Processo de implementação das políticas públicas no território de estudo

Implementação das políticas	PNSV	Território Rural/ Território da Cidadania
Criação	2002	2003
Iniciativa	Atores de um dos distritos circunvizinhos (alteração da extensão para outras comunidades).	Definição do Governo Federal, mas com acesso imediato à política por atores locais.
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Preservação devido ao alto nível de endemismo (espécies de plantas de alguns gêneros da família das <i>Eriocaulaceae</i>) e à existência de grandes áreas naturais relativamente conservadas. - Proteção de nascentes. - Geração de trabalho e renda, construção de infraestrutura de estradas, comunicação, energia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania. - Fortalecer a destinação de recursos para resolver problemas de infraestrutura e apoio à produção.

Implementação das políticas	PNSV	Território Rural/ Território da Cidadania
Processo de execução	<ul style="list-style-type: none"> - Tardio (ações diretas a partir de 2006). - Criação do Conselho Consultivo em 2009. - Publicação do Plano de Manejo em 2016. 	<ul style="list-style-type: none"> - Imediato. - Até 2007: Pronat; a partir de 2008: PTC. - A partir de 2011: enfraquecimento da política devido à ausência de priorização pelo Governo Federal, além da não aceitação do controle excessivo da Delegacia Estadual do MDA.
Relação com comunidades/ municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Até 2006: inexistente. - De 2007 a 2009: autoritária e coercitiva - De 2010 a 2017: esforço de negociação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Até 2010: ativa, embora com ações distribuídas desigualmente. - Pós-2010: reduzida e com adesão limitada de alguns municípios (por exemplo, de Diamantina).

Implementação das políticas	PNSV	Território Rural/ Território da Cidadania
Situação atual	<ul style="list-style-type: none"> - Permanência da luta pela implantação da UC. - Resistência organizada (redefinição de limites, recategorização e elaboração de Termos de Compromisso). 	<ul style="list-style-type: none"> - Algumas estruturas em atividade. - Ausência de mobilização e desenvolvimento de projetos.
Integração entre Políticas	Inexistente	Reduzida

Fonte: Elaboração dos autores (2019).

Por meio de entrevistas foi possível perceber que os atores relacionados a uma política tendem a não conhecer as ações da outra e, em muitas das vezes, sequer ter ouvido falar de sua existência na região. Neste caso, a frequência maior é de atores ligados ao PNSV, principalmente membros do Conselho Consultivo, que desconhecem o fato de existir na região territórios que compõe o Programa Territórios da Cidadania, bem como o contexto socioeconômico que levou à sua criação.

Isto indica certa desintegração no processo de implementação da ação pública na região de análise. Contudo, a integração da política pública parece existir na origem do processo de implementação. Tanto os atores envolvidos no processo de criação do PNSV quando do Território Alto Jequitinhonha reivindicam

melhorias que perpassam o desenvolvimento socioeconômico dos espaços em que estão inseridos. Isto é evidente quando se analisa o Território Alto Jequitinhonha, mas pode ser percebido também no caso do PNSV. Muitos dos comunitários que foram favoráveis à criação do PNSV esperavam que a sua criação levasse para a região infraestrutura como pavimentação dos acessos às comunidades, acesso à sistemas de comunicação como telefonia, geração de trabalho, emprego e renda e até mesmo o recebimento de indenização pelas terras consideradas pouco produtivas, o que deveria ser paga pelo Estado. Esta expectativa não cumprida parece também compor as motivações do conflito que vai surgir na relação entre a equipe local do Parque e as comunidades locais.

Apesar de a população da região não ter se configurado como entrave à criação do Parque, por restringir algumas atividades econômicas das comunidades residentes em seu entorno, o processo de implantação da UC acabou por gerar conflitos, uma vez que algumas destas comunidades viram comprometidas a sua reprodução cultural, social e econômica. Evidentemente, estes conflitos acabam por dificultar a implantação da UC.

Nos documentos consultados, 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. Em entrevistas realizadas, muitos afirmam ter sabido da existência do Parque quando começaram a receber as multas, sendo que muitas dessas acabaram por gerar dívidas que impactaram na realização de financiamentos para as atividades agrícolas e até mesmo o recebimento de

benefícios do Governo Federal como os advindos do Programa Bolsa Família.

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, entre outras atividades econômicas, o extrativismo de flores sempre-vivas, considerado como atividade conflitante pelo Plano de Manejo.

Entre as 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 econômica, mas também cultural e social das comunidades locais.

O conflito socioambiental entre conservação e desenvolvimento se manifesta, por exemplo, nas propostas de comunidades do entorno do PNSV, representadas pela Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (Codecex), criada no território e cuja base são as comunidades que se sentem atingidas pela UC. Esta Comissão defende desde a revisão de limites até a recategorização da UC. No caso da recategorização, ela se daria por meio da mudança da Unidade do grupo de UC de Proteção Integral para UC de Uso Sustentável, enquadrando-a como categoria do Snuc de forma a garantir a reprodução cultural, social e econômica das comunidades locais. Uma das propostas da Codecex é a recategorização para Reserva do Desenvolvimento Sustentável (RDS).

4.2 Implementação da ação pública e gerenciamento dos conflitos: a atuação do Estado

A implementação do PNSV, como instrumento da política de conservação ambiental, começou realmente a partir do período 2006-2007. Como mostramos no Quadro 1, a ação da administração no que tange à implementação da lei no território do Parque evolui entre 2007 e 2010. No início, a atuação do Estado se materializou principalmente através medidas de coercitivas, de tipo fiscalização, limitando várias atividades tradicionais dentro do perímetro do Parque. Por exemplo, embora sejam atividades tradicionais realizadas pelas comunidades sem impactos ambientais relevantes, o extrativismo de baixa intensidade de flores sempre-vivas e o uso controlado do fogo para manejo do gado e das sempre-vivas conforma práticas condenadas e fiscalizadas. Com o surgimento de conflitos entre a administração local e as comunidades, pode-se constatar uma mudança nas formas de implementar a política de conservação a partir de 2012, através da redução das autuações e emissões de multas e da instauração de práticas visando a construção coletiva da implementação do PNSV (Quadro 2).

No que se refere ao papel do Estado enquanto mediador das complexidades existentes, as demandas das comunidades 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. De acordo com a Instrução Normativa

ICMBio N° 26, de 04 de julho de 2012, o Termo de Compromisso é um instrumento de gestão e mediação de conflitos. Possui caráter transitório e é firmado entre o ICMBio e as populações tradicionais residentes em UC onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, principalmente quando ainda não foram indenizadas. Tal instrumento visa garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos. No caso do PNSV, a construção destes termos ainda está em fase de discussão entre o ICMBio e as comunidades.

Nota-se também uma significativa atuação do Ministério Público Federal (MPF), que em 2017 expediu um documento recomendando que o ICMBio realizasse três ações (MPF, 2017). Primeiramente, ele recomenda a adoção de imediato das medidas necessárias para ultimar o processo de construção de Termos de Compromisso com as comunidades tradicionais atingidas pela criação do PNSV, de modo a garantir a continuidade de seus modos tradicionais de criar, fazer e viver. Em segundo lugar, o MPF sugere que o ICMBio inicie, imediatamente, todos os estudos necessários a instruir o processo de recategorização do Parque, para que as áreas onde haja sobreposição com territórios tradicionais sejam transformadas em UC de uso sustentável. Enfim, no exercício do poder-dever de autotutela da Administração Pública, o MPF se pronunciou em favor da anulação dos atos 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 PNSV, 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, 2017).

Quadro 2: Readequação no processo de implementação do Parque Nacional das Sempre-Vivas

Variáveis	Formas de implementação	
	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.	Manejo Integrado do Fogo (MIF)
Laços de confiança	Inexistentes	Abalados com alteração ocorrida no quadro de servidores do PNSV no segundo semestre de 2016.

Variáveis	Formas de implementação	
	Primeiro momento – 2007 a 2010	Segundo momento – a partir de 2012
Instrumentos de gestão – Plano de Manejo	Inexistente	Construído apesar das contestações das comunidades, tendo em vista a legitimação do Parque quando se demanda a recategorização.
Instrumentos de gestão – Conselho Consultivo	Criação	Readequação para ampliar a representatividade.

Fonte: Elaboração dos autores (2019).

5. Considerações finais

A realização deste capítulo possibilita alguns aprendizados em relação aos processos de criação, implantação e gestão de UCs de Proteção Integral, bem como à implementação de políticas de desenvolvimento rural. Mostrou que tanto a criação do PNSV quanto do Território da Cidadania na região gerou muitas expectativas de superação de problemas socioeconômicos por parte das comunidades e municípios que reivindicam a criação, num contexto histórico de baixo dinamismo econômico. Porém, a criação do Parque, UC de Proteção Integral, cuja característica é o foco na conservação e a restrição das atvida-

des econômicas, desestruturou socioeconomicamente algumas comunidades que residem em seu entorno e que desenvolvem a agricultura, a pecuária, o garimpo artesanal e o extrativismo das flores. Os conflitos surgiram das expectativas de desenvolvimento rural que nunca foram realizadas e das restrições às práticas tradicionais, como o extrativismo de baixa intensidade de flores sempre-vivas. A não integração das políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural não ajudou a minimização dos conflitos advindos com a criação da UC.

A visão diferenciada dos atores envolvidos na implementação do PNSV, no caso os gestores e os técnicos ligados ao órgão ambiental executor da política e as comunidades com residência ou atividades no interior e entorno da UC, exacerbou os conflitos socioambientais e impediram a boa implementação da política pública de conservação formulada no nível “de cima do Estado”. Nesse sentido, por meio da criação do PNSV, a política pública de conservação, em seu aspecto normativo, teve um caráter prescritivo, mas que foi submetido às resistências, aceitações e adequações que ocorrem no âmbito local.

Mostramos a importância de considerar, no momento da formulação das políticas públicas, os valores, os interesses e a representação do problema dos atores que estão envolvidos no jogo de implementação da política pública. Em particular, no caso de nossa região de estudo, a representação, pelas comunidades residentes, do problema que levou à criação do Parque está ancorada nas questões dos seus esforços históricos para conservar a socio-biodiversidade existente e da falta de reconhecimento destes esforços por meio de políticas de valorização das atividades de uso sustentável da biodiversidade pelas comunidades.

No estudo em tela, a adaptação nos processos de implementação da política de conservação a partir do conflito manifesto e da resistência das comunidades impactadas provocou uma reformulação das abordagens de gestão da entidade executora. As medidas coercitivas foram parcialmente substituídas por diálogos, acordos e compromissos entre gestor, técnicos, conselho e comunidades (base do movimento organizado), o que se materializou em iniciativas em prol da elaboração do Termo de Compromisso, que autorizará e definirá critérios para o uso do território por meio de práticas tradicionais sob controle do gestor, e pela abertura de uma discussão sobre o Manejo Integrado do Fogo (MIF). A resistência por parte dos atores que atuam no âmbito da implementação estimula uma readequação da política pública.

Todavia, as mudanças ficam limitada a uma acomodação das políticas de conservação existentes, sem real reflexão na esfera federal, sobre o modelo de UC que seria realmente eficaz no caso do bioma Cerrado. Tal reflexão necessita se afastar dos modelos de conservação que foram concebidos em outros contextos, em particular o contexto amazônico, para conceber uma política de conservação e de uso sustentável da biodiversidade tomando em conta as peculiaridades ambientais, culturais e socioeconômicas do bioma Cerrado.

Referências

BARDACH, Eugene. *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BRASIL. Recomendação MPF / PRMG N° 15, de 07 de abril de 2017. *Ministério Público Federal. Grupo de Trabalho Povos e Comunidades Tradicionais*, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-parque-nacional-sempre-vivas.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

DE MAILLARD, Jacques; KÜBLER, Daniel. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, FR: Presses universitaires de Grenoble, 2015.

FRAGOSO, João Luís Ribeiro. *Homens de grossa aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1992.

FURTADO, Júnia Ferreira. Distrito Diamantino: o avesso da memória. *Varia Historia*, v. 12, p. 80-94, 1993.

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2011.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2012.

LIMA JÚNIOR, Augusto de. *História dos diamantes nas Minas Gerais, século XVIII*. Rio de Janeiro: Edições Dois Mundos, 1945.

LIPSKY, Michaël. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation, 30th Anniversary Edition, 2010.

LOPES, Marcos Antônio; MARTINS, Marcos Lobato. Negócio à moda antiga: tropas de comércio em Diamantina nos meados do século XX. *História*, v. 30, n. 1, p. 332-348, 2011.

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*. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARTINS, Marcos Lobato. Comércio, indústria e projeção regional da Diamantina oitocentista: as fragilidades do “grande emporio do Norte”. *História*, v. 35, p. 1-29, 2016.

MATOS, Ralfo. Populações do Vale do Jequitinhonha e movimentos migratórios. In: IX Seminário sobre a Economia Mineira. Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar [*Anais*], 2000. p. 885-904.

MMA-ICMBIO. *Plano de Manejo: Parque Nacional das Sempre-Vivas*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2016. 222p.

MPF. Recomendação MPF/PRMG N° 15, de 07 de abril de 2017 Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-parque-nacional-sempre-vivas.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.

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. *Cadernos de Pesquisa NEPP-UNICAMP*, n. 48, p. 1-17, 2000.

VALLEJO, Luiz Renato. Unidade de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e políticas públicas. *Geographia*, v. 4, n. 8, p. 57-78, 2002.