

Áreas protegidas e desenvolvimento territorial: Conceitos e métodos

Richard Pasquis¹

Resumo: *O desenvolvimento territorial é apresentado pelo governo brasileiro como um dos meios para a implantação de um novo modelo de desenvolvimento da região amazônica. Sem colocar em questão, de fato, a proposta da conferência das nações unidas para o meio ambiente do Rio em 1992, ele apresenta uma evolução significativa. Longe de ser uma simples etapa ou uma forma de atingir o desenvolvimento sustentável, ele representa uma mudança de paradigma muito significativa. Ele exige colocar em questão as políticas públicas tradicionais e atribui um papel central e estruturante às áreas protegidas. Diante das políticas de meio ambiente de comando e da criação de áreas protegidas como freio ao progresso da fronteira agrícola, quando elas não são consideradas como um obstáculo ao desenvolvimento, a proposta do desenvolvimento territorial coloca a ação coletiva no centro do processo. Esta inovação exige mudanças conceituais e adaptações metodológicas que podemos considerar como uma verdadeira revolução paradigmática.*

Summary: *Territorial development is proposed by Brazilian government as one of the principal way to establish a new development model for Amazonian region. Without a real criticism of United Nations for the environment conference proposal of Rio 92, it suggests a significant change. Far from to be a simple step or a new way to get sustainable development, it offers a remarkable paradigmatic change. It requires a call into question of traditional public policies and gives a key role to protected areas. In opposite environmental policies of command and protected areas creation to limit agriculture frontier progression, when they are not considered as a brake for development, the proposal of territorial development put collective action in the center of the process. This innovation requires concept changes and methodological adaptations that we can consider as a paradigmatical revolution.*

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, governo brasileiro, áreas protegidas.
Keywords: territorial development, brazilian government, protected areas.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A Amazônia apresenta um modelo de desenvolvimento amparado principalmente pela exploração mineira dos recursos naturais e pelo progresso de uma frente de colonização em direção ao coração da floresta. Apenas vinte anos depois, este modelo de “valorização” já exibia seus limites e suas enormes conseqüências sociais e ambientais.

Até os dias de hoje, as políticas públicas utilizadas para frear este processo visavam contê-lo por medidas coercitivas e criar obstáculos ao seu progresso por meio das áreas protegidas.

No Brasil, o desenvolvimento territorial² chegou com força na ocasião do primeiro governo Lula (2003). Porém, esta não é uma nova noção, mas é talvez a primeira vez que ela foi proposta a um nível tão elevado pelo Estado com, em particular, a criação de um novo secretário de Estado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria do Desenvolvimento Sustentável – SDT-MDA) e à escala de um “país continente”. É importante ressaltar que na ocasião do seu empossamento no mesmo governo, a Ministra do Meio ambiente (MMA), Marina Silva, anunciava também que o meio ambiente não devia mais ser a exclusividade de um ministério, e sim uma obsessão que devia se impor como um elemento transversal a todas as políticas setoriais. Outros sinais como a aproximação do MMA com o Ministério da integração nacional (MIN) e a visita do presidente Lula no Estado simbólico do Acre (do militante Chico Mendes) no dia seguinte de sua eleição para o lançamento do Plano para uma Amazônia sustentável (Plano Amazônia Sustentável – PAS), confirmam o projeto do governo de uma verdadeira retomada da noção de planejamento regional e territorial.

Na Amazônia, a derrota bastante significativa da aplicação do novo paradigma de desenvolvimento sustentável, ilustrado em particular pelas mudanças do famoso PPG7 (Projeto de proteção das florestas tropicais brasileiras financiado pelos 7 países mais ricos) no qual a Amazônia brasileira foi decretada um campo de aplicação privilegiado para os participantes da conferência das nações unidas para o meio ambiente do Rio 92, ressaltou que as boas intenções não são suficientes e que elas devem ser acompanhadas de verdadeiras reformas. A desarticulação do conjunto das

políticas públicas e, em particular, a diferença de relação de força entre as poderosas políticas de desenvolvimento e as do meio ambiente é provavelmente o que mais está em jogo.

O conceito de desenvolvimento sustentável, se ele não deve mais ser colocado em questão, não propôs métodos concretos no que diz respeito à apropriação de espaço, uso dos recursos naturais e negociação entre atores, bem como não propôs inovações no que diz respeito às políticas públicas e estratégias privadas.

É este desafio que o desenvolvimento territorial deveria relevar, se tratando de uma proposta concreta de coordenação e de integração de políticas públicas, no âmbito de um espaço geográfico delimitado e marcado por um processo estruturante de ação social³. Neste sentido, ele é portador de desenvolvimento sustentável.

POLÍTICAS PÚBLICAS INADAPTADAS

Para conter o avanço da fronteira agrícola, os governos sucessivos fizeram apelo ao corpus das políticas chamadas de “comando e controle”.

Dentre elas podemos citar o código florestal que mostra o quadro jurídico geral e que na Amazônia limita a taxa de desflorestamento das explorações agrícolas em apenas 20 % de sua superfície. Também, faz com que a preservação das ditas “áreas legais” seja obrigatória, consistindo em manter um cordão de mata-galeria ao longo dos cursos de água e em conservar a cobertura vegetal proporcionada pela floresta das áreas em declive e outros escarpamentos.

Pouco respeitado, o código florestal abre espaço para vários debates e dá margem a tantas interpretações quanto interesses e diferentes atores⁴. De fato, o limite da Amazônia legal⁵ que corresponde as antigas preocupações de ordem política não corresponde ao bioma da Amazônia e é muito questionado novamente. O limite entre os tipos de vegetação “cerrado” e “floresta ombrófila” está agora mais definido, mas antigamente existia a categoria de “floresta de transição” muito difícil de determinar, principalmente nas regiões já muito desmatadas e que possibilitava novamente interpretações contraditórias. Um outro ponto muito controverso é o documento de base que serve de referência para determinar se uma exploração está ou não na área ombrófila e que não é nada além de

um mapa da vegetação criado há mais de trinta anos pelo projeto “Radam Brasil” !

A fim de controlar a aplicação do código florestal no estado amazonense, que apresenta há vários anos o maior índice de desflorestamento, o antigo governo do Mato Grosso se inspirou também nas medidas de controle para implantar um sistema piloto de “licença ambiental” (Sistema de licenciamento ambiental das propriedades rurais – SLAPR) para controlar o desflorestamento das grandes explorações agrícolas acima de 500 hectares. O sucesso limitado desta política e seu pequeno impacto sobre o desflorestamento do Mato Grosso é uma nova prova que as políticas de comando e de controle não são a solução, principalmente nestas regiões amazônicas de deficiência crônica da presença do estado.

Dentre os obstáculos criados pelo governo para reprimir o progresso da frente pioneira, as áreas protegidas são as mais representativas. No Brasil elas acompanharam o processo de ocupação da Amazônia a partir dos anos 1970 e principalmente as chamadas de “uso direto” (inclusive reservas extrativistas) dispararam a partir do final dos anos 1980. Será que elas são as mais eficientes ? Elas têm, de fato, uma certa eficiência, principalmente as terras indígenas, pois possuem “defensores” naturais, úteis na ausência de outras medidas.

ÁREAS PROTEGIDAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Dos setores reticentes

Se está agora definido que as áreas protegidas desempenham um papel real para a conservação da biodiversidade *in situ*, por outro lado sua eficiência está longe de ser satisfatória. Mas não se deve enganar de diagnóstico. Mesmo se está demonstrado que na Amazônia as áreas protegidas apresentam condições muito precárias e um verdadeiro déficit de meios humanos e financeiros, a solução certamente não é reforçá-los. Na Amazônia, mais do que em qualquer outro lugar, é o conceito de espaços protegidos, tirando as populações locais e o desenvolvimento regional, que deve ser revisto. Entretanto, existem ainda vários setores que se recusam de reconhecer que o conceito clássico de proteger a natureza contra a presença humana está ultrapassado. A multiplicação de áreas protegidas por um poder central autoritário, que conta com a

ajuda de declarações muitas vezes exageradas, só faz aumentar a tensão, que é palpável na maioria das regiões amazonenses, e provocar conflitos que poderiam provavelmente ter sido evitados. O resultado disto é o isolamento da instituição ambiental e uma diminuição do investimento público para a conservação que a torna ainda mais frágil e dificulta a aplicação de estratégias e de planos para a conservação da biodiversidade.

Esta situação é uma pena, pois a instabilidade econômica e a globalização limitam as opções no que diz respeito à gestão sustentável dos recursos naturais e provocam um aumento de pressão sobre as áreas protegidas por meio de uma colonização acelerada dos espaços naturais.

Mudanças conceituais necessárias

A maioria dos problemas que afetam as áreas protegidas provém de uma percepção exclusivamente biológica do meio ambiente. Mas o meio ambiente não são apenas os elementos naturais e materiais, são também as pessoas, suas atividades, relações, culturas, instituições, ou seja, o resultado de um processo de construção social, um sistema de valores, conhecimentos e comportamentos. A biodiversidade é também um produto social. Não é por isso que ela não deve ser protegida das agressões de um grupo social em determinado momento, mas raramente o antagonismo entre social e biológico permitirá achar as soluções, a longo prazo, destes problemas.

Se as populações locais não são bem vistas junto às áreas protegidas, estas últimas ficam excluídas do desenvolvimento regional. Elas são vistas como encalhes, ou até mesmo empecilhos ao desenvolvimento. O seu espaço não pode ser valorizado economicamente, e representam portanto, uma falta de ganho para as autoridades locais. É evidente que existe aí um verdadeiro desafio, do qual não podemos escapar. As áreas protegidas serão instrumentos do desenvolvimento regional ou não serão mais. Neste sentido, onde as áreas protegidas não são consideradas como “parques de papel”, mas como verdadeiros instrumentos de conservação da biodiversidade.

Para isso é necessário colocar em questão o modelo atual de gestão governamental, unilateral, “exclusivo” e conflituoso e substituí-lo por um processo e instrumentos de negociação social,

tendo em vista uma melhor gestão das terras para benefício de todos.

As áreas protegidas devem ser percebidas como um potencial real e um instrumento para o desenvolvimento. É o que propõe a abordagem do desenvolvimento territorial pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em relação a mosaicos e corredores biológicos. No caso dos mosaicos, o debate ainda é muito sensível. Os setores tradicionais do IBAMA os considera como uma série de áreas protegidas, incluindo-se a criação de áreas “trampolim” quando a importância da distância entre duas áreas vizinhas é julgada ser excessiva, enquanto que para a nova equipe do ministério, são verdadeiros projetos de desenvolvimento territorial com base conservacionista.

Existem, de fato, várias abordagens em relação ao desenvolvimento territorial; desde a estruturação da produção agrícola familiar para o programa “fome zero” (programa governamental nacional de erradicação da fome), o reforço do processo de organização social para o MDA até a criação de mosaicos de áreas protegidas para o MMA.

Por esta abordagem o MMA considera as áreas protegidas parte do processo de desenvolvimento regional e como elemento exclusivo do desenvolvimento territorial, reconhece a importância da participação, o protagonismo e a autonomia da população local e das instituições, o planejamento ascendente, o papel central da economia, bem como uma série de abordagens que tem por objetivo final melhorar as condições de vida de todos os habitantes. Isso significa que os custos e benefícios serão repartidos equitativamente entre todos os atores. Esta última condição era uma reivindicação antiga das populações locais que não aceitavam mais suportar sozinhos os obstáculos causados pelas áreas protegidas, sem obter algum benefício.

Se o capital social é depositado junto ao dispositivo do desenvolvimento territorial, inclusive para garantir a justa divisão ao longo do processo, a durabilidade é assegurada por uma boa gestão do meio ambiente, a competitividade econômica do território assegurado pela valorização de suas vantagens comparativas e principalmente de seus serviços ambientais e a governança permite reforçar o desenvolvimento institucional. A governança ambiental como um conjunto dos processos sociais, políticos, econômi-

cos e administrativos, formais e informais, associados a interesses e regras, pelos quais os atores sociais negociam e definem o acesso e a gestão dos recursos naturais e sua relação com o meio ambiente, revela-se como o eixo central desta nova revolução no que diz respeito a planejamento e gestão das áreas protegidas na Amazônia e provavelmente mais além.

As implicações metodológicas

Considerar o meio ambiente como uma categoria social, colocar a sociedade no centro do processo de conservação e valorizar o capital social, permite resolver as poderosas reticências de alguns setores da sociedade local, diante das áreas protegidas e reforçar mobilizando positivamente as importantes capacidades que participam do processo de desenvolvimento territorial. No entanto, podemos nos questionar como deve ser feito ?

No Brasil o governo lançou um importante processo de cadastro popular e a sociedade civil aceitou o desafio em participar. Aos poucos reorganizada, ao termo do regime militar dos anos 1980, o movimento chamado “sócio-ambiental” no Brasil, está muito ativo a já até alcançou as bancadas dos poderes públicos federais e federados. Várias iniciativas da sociedade civil caminham para tornarem-se políticas públicas. Concretamente e em detalhe, vários comitês são formados, comissões paritárias acham resultados e as experiências de co-gestão⁶ multiplicam-se. O Estado, portanto, conseguiu restabelecer uma política de “diálogo” que se traduz também no importante processo de descentralização, em especial na área de gestão florestal.

O Estado ganhou a primeira etapa do desafio que se baseava em melhor articular sua ação com a sociedade. O ponto fraco é o interno. O Ministério do meio ambiente não ganhou nenhuma das grandes batalhas contra as poderosas políticas de desenvolvimento representadas pelos ministérios do planejamento, da indústria e principalmente da agricultura. Uma outra etapa que falta alcançar consiste em ligar de forma mais substantiva os governos dos estados federais. Para acelerar, o MDA estabeleceu relações privilegiadas com os movimentos sociais locais atrapalhando muitas vezes os outros níveis administrativos, provocando algumas vezes a rejeição da política federal do desenvolvimento territorial do MDA pelos estados e as prefeituras.

A relação privilegiada atual entre o governo central e os movimentos sociais pode ser uma força, mas ela representa também um empecilho ao reforço das relações com os estados chaves da agroalimentação como o Mato Grosso, onde as áreas protegidas estão em dificuldades. O Estado deve então mudar sua posição, ele se confunde com declarações ambíguas e corre o risco de colocar em questão os ganhos já conquistados. O caminho torna-se então muito estreito para uma solução política que agrade todos os setores. Além disso, o Estado não consegue ainda implantar políticas de incentivo significativas que possam completar o leque das políticas de comando. A retomada das políticas de planejamento já é um passo adiante, mas ainda faltam iniciativas mais significativas na área de educação ambiental, de difusão dos conhecimentos e de informações sobre o bioma amazônico, uma difusão mais ampla das ferramentas institucionais e econômicas disponíveis para valorizar economicamente os serviços das áreas protegidas.

No que diz respeito a estas últimas, as atividades de planejamento deverão dar seguimento ao objetivo comum dos atores em relação ao desenvolvimento territorial e a melhoria de suas condições de vida. O processo deverá acontecer em interação constante com as comunidades locais e o resultado deverá permitir uma distribuição equitativa dos custos e benefícios das áreas protegidas.

Com relação à gestão, novos acordos institucionais deverão ser encontrados, reconhecendo os direitos das populações locais e valorizando suas experiências. Estes novos espaços de co-gestão permitirão unificar os compromissos dos diferentes tipos de atores, melhor administrar as interações entre as diferentes percepções, interesses e alternativas de solução a fim de alcançar engajamentos mútuos que permitirão a convergência dos interesses e das ações.

As ações da gestão não se restringirão unicamente à conservação da biodiversidade, mas também à organização da utilização dos recursos, diversificação das atividades, incorporação das populações residentes e formação de atores e usuários.

CONCLUSÃO

Como as áreas protegidas são atribuídas ao processo de desenvolvimento, elas podem, por sua vez, mudar e produzir novos territórios, instituições e formas de governança. Pois sua impli-

cação no desenvolvimento regional e os novos debates que elas propõem à sociedade, provocam obrigatoriamente mudanças nas percepções dos atores e seus modos de apropriação e de gestão dos recursos naturais. Consideradas inicialmente como um obstáculo ao desenvolvimento e uma fronteira para impedir o progresso da frente pioneira, as áreas protegidas tornam-se um elemento chave de um novo modelo de desenvolvimento que permitirá, esperamos, responder às esperas, declaradas há quinze anos no Rio, de um desenvolvimento na Amazônia.

NOTAS

- 1 Chercheur au CIRAD département 3 “espace rural, environnement et politiques publiques”, chercheur associé au Centre de Développement durable de l’Université de Brasília – CDS-UnB, et coordinateur du projet « DIALOGOS » en partenariat entre le CDS/UnB, CIRAD, ICV, IPAM e WWF-Brasil, financé par l’Union européenne, dont l’objectif est de renforcer le dialogue entre les acteurs de la société civile, les secteurs public et privé, en proposant et implantant des politiques publiques en vue de la durabilité sociale, économique et environnementale de l’aire d’influence de la BR-163, en Amazonie brésilienne. SHIS QI 16 CJ 02 Casa 29; CEP 71640-220; Brasília DF; Tel-Fax 55-61-33640741, 55-61-32487294; pasquis@cirad.fr.
- 2 O desenvolvimento territorial é um processo integrador e gerador que leva em consideração as dimensões econômicas, político-institucionais, sócio culturais e ambientais dos territórios.
- 3 O capital social é o conjunto das normas que regem a vida da vila, da confiança entre atores e das redes associativas que melhoram a eficiência da organização social graças a promoção de iniciativas tomadas em comum acordo. É um conceito situacional e dinâmico que exige uma visão ampla da ação social, não tanto como a consequência de valores herdados, que como a produção de inovações por meio da interação social e o desenvolvimento de novas formas de cooperação. O reforço do capital social significa também uma redefinição e reformulação do papel do estado.
- 4 Na Amazônia, última grande fronteira de recursos, as percepções e os projetos dos atores são muito contrastados e os conflitos no que diz respeito à apropriação de espaço e uso dos recursos naturais especialmente frequentes e violentos.
- 5 A Amazônia legal foi criada em 1953 para definir os estados amazonenses que receberiam os financiamentos das empresas de desenvolvimento SUDAM e SUDENE. Ela compreende todos os estados da região Norte, o Mato Grosso e o Tocantins e a parte oriental do Maranhão (oeste do 44 meridiano).
- 6 Co-gestão: É a distribuição das responsabilidades e das competências pela qual se faz uma clara definição do exercício da autoridade pública e das normas de utilização e de gestão dos recursos naturais pelas populações locais. A cogestão permite ativar o capital social presente ou latente.