



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO

UFRJ

INSTITUTO DE ECONOMIA – IE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
ESTRATÉGIA E DESENVOLVIMENTO – PPED

BÁRBARA BRASIL MARQUES

**A PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA
CHAPADA DOS VEADEIROS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO
PROCESSO E OPORTUNIDADES PARA A CONSERVAÇÃO**

RIO DE JANEIRO - RJ

2018

BÁRBARA BRASIL MARQUES

A PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS
VEADEIROS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO E OPORTUNIDADES PARA A
CONSERVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Carlos Eduardo F. Young

Coorientadora: Mariana Clauzet

RIO DE JANEIRO – RJ

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

M357 Marques, Bárbara Brasil

A proposta de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros: uma análise crítica do processo e oportunidades para a conservação / Bárbara Brasil Marques. – 2018.

120 p. ; 31 cm.

Orientador: Carlos Eduardo F. Young.

Coorientadora: Mariana Clauzet.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018.

Bibliografia: f. 95 – 102.

1. Turismo. 2. Desenvolvimento regional. 3. Unidades de conservação. I. Young, Carlos Eduardo F., orient. II. Clauzet, Mariana, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

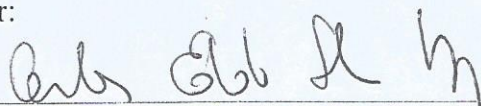
CDD 338.47

BÁRBARA BRASIL MARQUES

A PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA
DOS VEADEIROS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE PROCESSOS E
OPORTUNIDADES PARA A CONSERVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

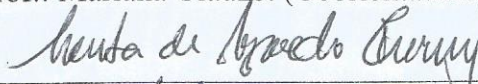
Aprovada por:



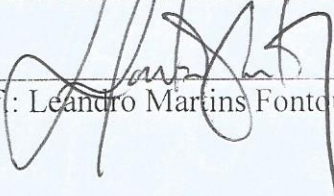
Prof.: Carlos Eduardo F. Young (Orientador). PPED/UFRJ



Prof.: Mariana Clauzet (Coorientadora). PPED/UFRJ



Prof.: Marta de Azevedo Irving. PPED/UFRJ



Prof.: Leandro Martins Fontoura. PPGPDS/UFRRJ

RIO DE JANEIRO – RJ

2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, pela boa vontade e direcionamentos. Aos professores do PPED, pelo empenho na “trans-Missão” de suas vivências. À vida, pelos caminhos inimagináveis aos quais nos leva e pela oportunidade de realizar este estudo. À minha mãe, por me criar sobre fortes raízes, mas por me apoiar em dissolvê-las, criando asas para novas direções. Aos solidários e sempre gentis habitantes da Chapada dos Veadeiros, por me ajudarem com informações para esta pesquisa. À natureza perfeita deste lugar que abraça estas mesmas pessoas com tanta generosidade e amor. A todos que me apoiaram, da maneira que puderam, em ações, em palavras e em silêncio.

“Há uma mística natural soprando pelo ar. Se você escutar atentamente, vai ouvir.
Essa poderia ser a primeira trombeta, mas pode ser também que seja a última.
Muitos mais terão que sofrer.
Muitos mais terão que morrer.
Não me pergunte o porquê.
As coisas não estão mais da maneira que costumavam ser.
Eu não mentiria.
Todos temos que enfrentar a realidade agora.”

Bob Marley, 1977.

RESUMO

MARQUES, B. B. (2018). A Proposta de Ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros: Uma Análise Crítica do Processo e Oportunidades para a Conservação. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro: Março de 2018.

A contribuição desse estudo está direcionada para um importante debate, que divide correntes de ambientalistas, que é se parques deveriam ser para conservar a biodiversidade da forma mais intocável possível ou se deveriam ser um espaço de uso público. Embora a visitação seja corolário intrínseco à política de Parques Nacionais, conforme disposto na Lei Nº 9.985/2000, na prática, a devida implementação da visitação nos parques acaba dependendo de nuances de entendimento quanto a este aspecto por parte de suas respectivas gestões. Parte disso se deve ao fato de que as pesquisas capazes de interpretar o desenvolvimento do turismo, em sua articulação com as políticas de proteção da natureza, no âmbito dos Parques Nacionais, ainda são limitadas. Assim, a partir deste estudo de caso sobre a proposta de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, que veio a ser efetivada, via decreto, em junho de 2017, objetivou-se identificar as oportunidades geradas pela política de uso público em curso em prol da conservação da biodiversidade. Para tanto, foi realizada pesquisa de campo e análise qualitativa dos dados e documentações levantados durante as entrevistas. Os resultados mostraram que, nesse contexto específico, a despeito dos problemas apresentados, envolvendo desapropriações e restrições de uso do solo para fins exploratórios, que são inerentes a esta modalidade de UC, o retorno econômico, possibilitado pelo desenvolvimento do turismo nas últimas duas décadas, bem como a aproximação e criação de elos afetivos dos visitantes com os atrativos naturais na região, foram fatores fundamentais para que a proposta de ampliação do PNCV fosse bem sucedida, pois suscitaram o apoio à esta unidade de conservação e incentivaram a mobilização social contra as tentativas de inviabilização da sua expansão. Além disso, foi feito um exercício quantitativo com o apoio da equipe do Grupo de Economia do Meio Ambiente da Universidade Federal do Rio de Janeiro que aferiu o custo de oportunidade da ampliação, como também o que se ganha em fixação de carbono e combate à erosão, levando em consideração a relevância dessas informações para estimar as reverberações dessa medida, especialmente sobre a geração de renda local, o que, nesta pesquisa, significa aferir a consistência da desconfiança dos setores produtivos e das instâncias municipais de governo com relação à perda de território para o Parque. Os dados revelaram que a atividade turística é consideravelmente mais rentável do que as demais possibilidades de uso do solo consideradas (agricultura, pecuária e silvicultura), apontando que o PNCV possui um importante valor

econômico, possibilitado pela visitação, ao mesmo tempo em que concilia a conservação ambiental, o que reforça a importância desta UC e de sua recente ampliação, em termos de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Parque Nacional, Unidades de Conservação, Turismo, Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

MARQUES, B. B. (2018). A Proposta de Ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros: Uma Análise Crítica do Processo e Oportunidades para a Conservação. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro: Março de 2018.

The contribution of this study is related to an important debate that divides currents of thought of environmentalists, which is whether parks should exist to conserve biodiversity in the most preserved manner possible or whether they should be a space open for public use. Although visitation is an intrinsic standard to the National Parks policy, as established by Law N° 9.985/2000, in practice, the implementation of opening hours for visitors ends up depending on the park's management position about this subject. Part of this is due to the fact that the researchers oriented to understanding the development of tourism in its interactions with nature protection policies within the National Parks are still scarce. Thus, this case study based on the proposal of expanding the area of Chapada dos Veadeiros National Park (PNCV), which came to be implemented, by decree, in June 2017, focused on identifying the opportunities generated by the current public use policy to the conservation of biodiversity. For that, a field research was carried out, and also qualitative analysis of the data and documentation raised during the interviews. The results showed that in this specific context, in spite of the intrinsic problems, such as expropriations and restrictions of land used for exploratory purposes, inherent to this modality of conservation unit, the economic return, thanks to the development of tourism in the last two decades, and the approximation and establishment of affective bounds from visitors to the natural attractions of the region were fundamental factors for the success of the PNCV expansion's proposal. These factors stimulated the support to this conservation unit and encouraged the social mobilization against the attempts to prevent the expansion of the preserved area. In addition, a quantitative exercise was also performed with the support of the Environmental Economics Group of the Federal University of Rio de Janeiro, which assessed the opportunity cost of the magnification, as well as the advantages achieved in carbon sequestration and erosion control, taking into account the relevance of these information to estimate the reverberations of this measure, especially on the generation of local income, which, in this research, means measuring the consistency of the distrust of the productive sectors and of the municipal government in relation to the loss of territory to the park. The analysis revealed that the tourism activity is considerably more profitable than the other possibilities of land use considered (agriculture, livestock and forestry), pointing out that the PNCV has significant economic value, because of its opening to visitors, at the same time as it reconciles the

environmental conservation, which reinforces the importance of this conservation unit and its recent expansion in terms of economic development.

Key words: National Park, Conservation Units, Tourism, Regional Development.

LISTA DE SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental

APP - Área de Preservação Permanente

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEUC - Cadastro Estadual de Unidades de Conservação

COMDEMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente de Alto Paraíso de Goiás

CONPARQUE - Conselho Consultivo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros

COT - Custo de Oportunidade

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo

FAEG - Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás

GEE - Gases do Efeito Estufa

GEMA - Grupo de Economia do Meio Ambiente

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INCRA - Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária

MMA - Ministério do Meio Ambiente

ONG - Organização Não Governamental

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PEC - Projeto de Emenda à Constituição

PIB - Produto Interno Bruto

PNAP - Plano Nacional de Áreas Protegidas

PNCV - Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros

PNT - Parque Nacional do Tocantins

PPED - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

SECIMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos

SEFAZ - Secretaria de Estado da Fazenda

SEMARH - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF - Supremo Tribunal Federal

UC - Unidade de Conservação

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

WWF - World Wildlife Fund

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados Socioeconômicos dos municípios da Chapada dos Veadeiros.....	43
Tabela 2: Valores de COT, Variação Erosão e Estoque de Carbono por Município.....	61
Tabela 3: COT, Variação Erosão e Estoque de Carbono por Município no cenário pré ampliação do PNCV.....	61
Tabela 4: COT, Variação Erosão e Estoque de Carbono por Município no cenário pós ampliação.....	62
Tabela 5: Unidades de Conservação Municipais do Estado de Goiás criadas após a instituição da legislação referente ao ICMS-E.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Lista de entrevistados e temas predominantes durante as entrevistas.....	50
Quadro 2: Desafios e obstáculos apresentados durante o processo de Ampliação.....	59
Quadro 3: Fatores favoráveis à ampliação do PNCV.....	59
Quadro 4: Comparação entre valores estimados auferidos anualmente pelas diferentes possibilidades de exploração econômica do território do PNCV.....	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização da Chapada dos Veadeiros no Território Nacional.....	16
Figura 2: Mapa das Unidades de Conservação no Território Nacional.....	26
Figura 3: Mapa do Território da Chapada dos Veadeiros	42
Figura 4: Áreas do PNCV ao longo dos Decretos.....	45
Figura 5: Localização da APA Pouso Alto e do PNCV.....	46
Figura 6: Mapa com as diferentes propostas de expansão do PNCV	48
Figura 7: Ilustração simbólica das áreas sem regularização fundiária dentro do projeto de ampliação do PNCV.....	49
Figura 8: Número de visitantes recebidos pelo PNCV de 2000 a 2007.....	68
Figura 9: Localização dos atrativos turísticos da Chapada dos Veadeiros.....	74
Figura 10: Fluxograma de aplicação do ICMS Ecológico no Estado de Goiás.....	84

SUMÁRIO

1 Introdução.....	15
2 Objetivos.....	17
2.1 Objetivo Geral	17
2.2 Objetivos Específicos.....	17
3 Justificativa	18
4 Metodologia	19
5 Fundamentação Teórica.....	21
5.1 Relação entre homem e natureza: Preservacionistas versus Socioambientalistas	21
5.1.1 Participação social nas políticas públicas de proteção à natureza: SNUC e PNAP	25
5.1.1.1 Unidades de Conservação e níveis de proteção.....	28
5.1.2 Parques Nacionais e populações humanas.....	32
5.2 Riscos e oportunidades do uso público em Parques Nacionais.....	34
6 O Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.....	41
6.1 Contextualização sobre o seu entorno.....	41
6.1.1 Breve histórico de ocupação da região.....	41
6.1.2 Características Socioeconômicas.....	42
6.1.3 Unidades de Conservação na Região.....	44
6.2 A Proposta de Ampliação.....	47
7 Resultados.....	50
7.1 Dados obtidos nas entrevistas em campo.....	50
7.2 Projeções econômicas com a ampliação do Parque.....	60
8 Discussão.....	64
8.1 Análise crítica do processo.....	64
8.2 Ampliação do PNCV e oportunidades para a conservação.....	67
8.2.1 Atividade turística.....	67
8.2.1.1 Histórico do turismo na região.....	67
8.2.1.2 Atividade turística e perspectivas com a ampliação.....	69
8.2.1.3 Uso público e PNCV: reflexos para o meio ambiente e sociedade.....	71
8.2.2 O ICMS Ecológico de Goiás e a proposta de ampliação do PNCV	78
8.2.2.1 O mecanismo de ICMS Ecológico.....	78
8.2.2.2 O ICMS Ecológico de Goiás: uma “não oportunidade”.....	80
9 Considerações Finais.....	90

Referências Bibliográficas.....	95
Anexo I – Roteiros das Entrevistas.....	103
Anexo II – Conteúdo das Entrevistas.....	107
Anexo III – Último Decreto de Ampliação do PNCV.....	116
Anexo IV – Atual Questionário para Recebimento do ICMS Ecológico de Goiás.....	118

1 INTRODUÇÃO

A Chapada dos Veadeiros, região localizada no nordeste de Goiás, no coração do Brasil, é uma área de extrema importância. Esses terrenos abrigam uma extensa porção bem preservada do bioma Cerrado, elencado como um dos 34 hotspots¹ do planeta. Todavia, toda a região vem sofrendo pressões consideráveis, decorrentes, especialmente, da expansão da fronteira agrícola nos cerrados, do aproveitamento do seu potencial hidrelétrico e do garimpo ilegal. Uma parcela significativa deste bioma encontra-se protegida pelo Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros - PNCV. Criado em 1961, O PNCV abrangia originalmente 650.000 hectares. Contudo, o Parque veio sofrendo progressivas reduções até a delimitação decretada em 1981, correspondente a cerca de 65.000 hectares. Após algumas tentativas malsucedidas de ampliação do Parque, em 2011, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação Federais, apresentou nova proposta de ampliação para quatro vezes a sua área, alegando que a alteração do uso do solo no entorno do mesmo estava ameaçando sua viabilidade e que a medida seria necessária para manter o título de patrimônio natural da humanidade concedido pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 2001.

¹ Os hotspots são áreas de elevada riqueza natural em termos de biodiversidade e que carecem de uma urgente conservação (MYERS, 1988).



Figura 1: Localização da Chapada dos Veadeiros no Território Nacional.
Fonte: OLIVEIRA, 2007, p. 36.

O projeto de ampliação encontrou resistências que protelaram o processo até que, finalmente, foi efetivado no dia 5 de junho de 2017, com a assinatura de um Decreto pelo Presidente Michel Temer. O principal argumento impeditivo era a regularização fundiária de 288 famílias que seriam expulsas com a expansão, uma vez que a indefinição quanto aos direitos de propriedade é característica marcante na região. Outra questão era a resistência por parte dos municípios, que vislumbravam uma possível estagnação econômica com a medida, devido às restrições de uso do solo, nas quais um parque implica.

Intrigante é que, apesar de tais fatores adversos, além de um cenário político conturbado no Brasil, onde se verificavam, inclusive, reduções em outras Unidades de Conservação pelo país, a ampliação em Veadeiros, de fato, aconteceu. Ao analisarmos o Decreto de Ampliação, chama atenção a menção expressa ao desenvolvimento do turismo como objetivo com a medida, o que é inédito e não se vê no rol de justificativas dos antigos atos normativos relativos ao PNCV:

Art. 1º Fica ampliado o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, com área total aproximada de 240.611ha (duzentos e quarenta mil, seiscentos e onze hectares), localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás, com os objetivos de:

I - aumentar a representatividade de ambientes protegidos;

II - garantir a perenidade dos serviços ecossistêmicos;

III - contribuir para a estabilidade ambiental da região onde se insere; e

IV - **proporcionar o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico.** (*grifo meu*)

Embora a visitação seja prática compatível com as finalidades de uma Unidade de Conservação da modalidade Parque Nacional, de acordo com a legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, nem sempre esta atividade é implementada, havendo diversas razões para isso. Uma delas advém de uma visão, de corrente mais tradicional conservadora de ambientalistas, de que manter a UC intocada seria a melhor estratégia para conservação.

Não obstante, o inciso em destaque transparece que há, na região, uma política de uso público do Parque em curso. A partir do estudo realizado em campo foi possível, inclusive, aferir o importante papel desempenhado pelo desenvolvimento da atividade turística na região para o triunfo da proposta de ampliação do PNCV. Este cenário suscita um debate acerca das oportunidades que o uso público de uma unidade de conservação pode trazer para a conservação da biodiversidade².

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da pesquisa se volta para a análise crítica do processo de ampliação do PNCV, tendo em vista os conflitos e as oportunidades para a conservação da biodiversidade.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Tal objetivo demanda que certas questões específicas sejam visitadas no caso concreto, assim iremos:

a) identificar as principais motivações ou ressalvas dos atores envolvidos com relação à ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros;

² O artigo 2º da Lei nº 9985/2000 (SNUC) define a biodiversidade ou diversidade biológica como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.

- b) identificar os principais conflitos manifestados entre os diferentes atores;
- c) identificar como se deram os processos de articulação entre os atores do Governo e da sociedade e de tomada de decisão;
- d) identificar que fatores foram influentes ou determinantes para que a ampliação viesse a ocorrer;
- e) levantar dados, tanto monetários, quanto ambientais, para estimar as reverberações da ampliação sobre a preservação do meio ambiente e sobre a geração de renda local;

3 JUSTIFICATIVA

A contribuição desse estudo se destaca por oferecer uma compreensão ampla com relação ao processo dinâmico que envolve a consolidação de uma Unidade de Conservação. A identificação de conflitos e oportunidades permite reflexões sobre um importante debate, que divide correntes de ambientalistas, que é se parques deveriam ser para conservar a biodiversidade da forma mais intocável possível ou se deveriam ser um espaço de uso público, sendo, portanto, este o eixo teórico a ser perseguido. Embora a visitação seja corolário intrínseco à política de Parques Nacionais, conforme disposto na Lei do SNUC, sabe-se que, na prática, a devida implementação da visitação nos parques acaba dependendo, muitas vezes, de nuances de entendimento quanto a este aspecto por parte de suas respectivas gestões. Parte disso se deve ao fato de que as pesquisas capazes de interpretar o desenvolvimento do turismo, em sua articulação com as políticas de proteção da natureza, no âmbito dos Parques Nacionais, ainda são limitadas (CONTI; IRVING, 2010).

Fato é que, na região do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, há em curso uma política de uso das UCs (APAs, RPPNs, parque, dentre outras) baseada na visitação, o que entra em conflito com uma visão tradicional conservadora, de parte dos ambientalistas, de que manter a UC intocada seria a melhor estratégia para conservação. Nesse sentido, este estudo parte da pergunta: o uso público da UC pode favorecer a conservação da biodiversidade?

A hipótese da pesquisa, construída a partir do estudo de caso da Chapada dos Veadeiros, é de que, nesse contexto específico, a despeito dos problemas apresentados, envolvendo desapropriação e falta de retorno econômico do Parque, em razão das restrições de uso do solo para fins de produção, que são inerentes a esta modalidade de UC, um dos fatores decisivos e

que colaborou para a maior aceitação dos agentes foi exatamente a percepção de que o uso público da unidade gera retorno para a sociedade do entorno.

4 METODOLOGIA

Para desenvolvimento da pesquisa, empregou-se uma metodologia de análise qualitativa, sendo o trabalho dividido em três etapas: pesquisa bibliográfica e documental, elaboração de instrumentos para as entrevistas e aplicação a interlocutores selecionados e análise do material coletado.

A pesquisa bibliográfica teve como fontes o portal da CAPES e os catálogos das universidades, institutos, associações nacionais e de órgãos de fomento de pesquisa relacionadas ao campo pesquisado. Foi feita, em primeiro lugar, uma revisão de artigos e estudos sobre a Chapada dos Veadeiros, dentro da temática de Unidades de Conservação, visando mapear as pesquisas já realizadas.

Quanto à pesquisa documental, a documentação consultada consistiu em mapas; atas de reuniões e de assembleias; minutas de leis, índices de arrecadação de tributos, relatórios oficiais e marcos legais nacionais relacionados à matéria “Unidades de Conservação” e, especificamente, ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Algumas documentações foram obtidas em bases de dados em portais oficiais de órgãos governamentais na internet e em livros e outras obtidas em campo durante as visitas aos municípios e nas entrevistas.

Na etapa de coleta de dados, as entrevistas foram realizadas pessoalmente, durante o mês de julho de 2017. A seleção dos participantes se deu previamente e *in loco*, e contemplou os órgãos federais autores da medida de ampliação do Parque, prefeituras abarcadas pela ampliação, lideranças comunitárias, ONGs, dentre outros atores chave, detalhados no Anexo II.

Na seleção dos participantes da pesquisa empírica, analisou-se os ambientes sociais envolvidos em busca dos atores que tivessem o maior potencial para contribuir na compreensão dos diferentes pontos de vistas sobre o fenômeno investigado. Assim, a escolha dos entrevistados pautou-se no seu grau de influência e participação na escolha, gestão ou implementação da política de ampliação do PNCV, bem como, levou em consideração aqueles atores que mais seriam afetados por ela.

Foi adotada uma estratégia gradual de amostragem, onde preparou-se, antes de ir a campo, uma amostragem preliminar de entrevistados, mas, em campo, o processo de coleta de

dados foi controlado pela teoria em formação, de forma que indivíduos, grupos e instituições foram selecionados também durante o processo de coleta e de interpretação dos dados, de acordo com seu nível esperado de novos insights para a teoria em desenvolvimento. Assim, a amostragem foi interrompida quando o nível de saturação da pesquisa foi atingido. Segundo Glaser e Strauss:

A amostragem teórica é o processo de coleta de dados para a geração de teoria pelo qual o analista coleta, codifica e analisa conjuntamente seus dados e decide que dados coletar a seguir e onde encontra-los, a fim de desenvolver sua teoria quando esta surgir. Esse processo de coleta de dados é controlado pela teoria em formação (1967, p. 45).

Assim, dentre os quatorze atores que participaram das entrevistas em campo, estão: o servidor do ICMBio responsável pela gestão do PNCV; representante da ONG Fundação Grupo BOTICÁRIO, importante incentivadora da criação de áreas protegidas na região; os representantes do Mandato Coletivo da Câmara de Vereadores de Alto Paraíso, atuantes em diversos temas correlatos a meio ambiente; as prefeituras de São João D’Aliança, Cavalcante e Alto Paraíso; Proprietário de RPPN local; Diretor de Ações Socioambientais do ICMBio; Diretor do Departamento de Áreas Protegidas do MMA; participantes da reunião do COMDEMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente de Alto Paraíso); pequeno agricultor local; guia turístico e empreendedor local; e, por fim, um membro do CONPARQUE, conselho do PNCV. Todos os entrevistados assinaram termo autorizando o uso dos depoimentos para a realização deste trabalho e a publicação dos dados das entrevistas. Após o levantamento de dados em campo, foram, ainda, realizadas duas entrevistas por telefone, respectivamente com gestores das prefeituras de Nova Roma e de Teresina de Goiás, uma vez que não houve logística, em campo, para agendamento e realização das entrevistas nestes municípios. A seleção das prefeituras a serem entrevistadas considerou o Decreto de Ampliação do PNCV de 5 de junho de 2017, segundo o qual a área nova do PNCV passa a abranger os municípios de “Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança”, sendo, assim, estes os territórios diretamente afetados pela política.

Buscando extrair a maior riqueza de informações possível, as entrevistas foram guiadas por um questionário semiestruturado, no qual o entrevistado podia responder diretamente às questões concernentes à ampliação, bem como expressar suas observações gerais sobre os temas abordados. Havia três tipos de questionários, com perguntas adaptadas para os diferentes tipos de entrevistados, agrupados nas seguintes categorias: 1) Poder Público; 2) Sociedade e 3) Prefeituras.

Foi feita uma análise exploratória dos questionários, focando na identificação dos conflitos e oportunidades, a qual não aconteceu num momento estanque, e nem somente após a coleta, permeando todo o processo de investigação. Os resultados desta análise foram apresentados em termos gerais, sem uma abordagem descritiva em separado dos discursos de cada entrevista, e sim com uma preocupação de apresentar as novas explicações e interpretações teóricas possibilitadas por elas a partir de uma perspectiva mais ampla e interconectada dos dados.

Buscando aferir dados ambientais e econômicos acerca do projeto de expansão do PNCV, levando em consideração a relevância dessas informações para estimar as reverberações dessa ampliação, especialmente sobre a geração de renda local, o que, nesta pesquisa, significa aferir a consistência da desconfiança dos setores produtivos e das instâncias menores de governo com relação à perda de território para o Parque, este estudo possui um capítulo dedicado a gerar dados sobre o impacto da expansão do Parque sobre as atividades produtivas, em especial turismo e agronegócio, levando em consideração o ganho financeiro para a região no quadro pré e pós expansão. Para tanto, foi feito um exercício quantitativo com o apoio da equipe do GEMA (Grupo de Economia do Meio Ambiente) da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, que possui sistema e metodologia próprios e a competência apropriada para lidar com a parte computacional de seu modelo. A quantificação, nesse caso, se deu na forma de coleta dos dados via arquivos de mapas geocodificados chamados de “shapefile” que delineiam os contornos de unidades espaciais de interesse de acordo com alguma característica ou atributo relevante. Tal metodologia permitiu aferir, não só o custo de oportunidade da ampliação, como também o que se ganha em fixação de carbono e combate à erosão, porém, com relação a estes últimos fatores, não será feita uma análise aprofundada, dando-se ênfase apenas aos dados acerca dos custos de oportunidade.

5 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

5.1 RELAÇÃO ENTRE HOMEM E NATUREZA: PRESERVACIONISTAS VERSUS SOCIOAMBIENTALISTAS

Após a revolução industrial do século XVIII, a relação entre a sociedade e o meio ambiente passou por mudanças devido ao gradativo abandono do campo e migração para os centros urbanos, juntamente com o estabelecimento de uma interação com viés exploratório dos recursos naturais. Diante desse novo quadro e dos consequentes impactos verificados sobre o

meio ambiente, surgiu, nos Estados Unidos, uma corrente de ambientalistas chamada de preservacionismo.

A lógica preservacionista desenvolveu-se a partir do pressuposto de que a relação homem-natureza se dá dentro de uma dinâmica de domínio, onde o homem consome e explora a natureza, que se explica por este contexto de rápida expansão urbano-industrial dos Estados Unidos, no qual esta corrente se originou. Assim, a ideia de proteção da natureza, para os preservacionistas, implica, necessariamente, na sua separação do homem, de modo que devem existir espaços territoriais de grande beleza cênica, legalmente constituídos, livres de habitação humana, os quais as pessoas possam, esporadicamente, visitar para fins de apreciar e reverenciar a natureza selvagem. Esta foi a lógica que norteou o surgimento do modelo de Parques Nacionais, livres de habitantes, pensado para suprir as necessidades do homem urbano.

Essa lógica veio a apresentar incompatibilidade com a realidade dos países tropicais, onde as florestas são habitadas por grupos tradicionais e populações indígenas, os quais se relacionam de maneira diferente com a natureza.

Estas populações caracterizam-se por uma relação com os espaços e recursos naturais que ultrapassam a produção, enquanto elemento de fluxo de riqueza, mas que depende, em essência, de sua existência para a sua própria reprodução social e simbólica. (RODRIGUES, 2009, p. 38)

Além disso, nos países do “Terceiro Mundo”, para onde foi exportada essa concepção, os parques e reservas encontram-se em áreas de pobreza extrema. Como bem sintetizou Feldmann (1994)³, “essas áreas sobrevivem a duras penas como ilhas em um agitado mar de pressões sociais”, além de serem “cobiçadas por setores economicamente poderosos, interna e externamente” (apud SANTILLI, 2005, p. 76).

Assim, nesses países, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, expandiram-se movimentos pautados no socioambientalismo. Esta corrente, também surgida nos EUA (RODRIGUES, 2009), propaga a ideia de um uso equilibrado e criterioso dos recursos naturais e influenciou a elaboração do conceito de “desenvolvimento sustentável”, que se popularizou a partir da década de 1990. Propõe uma mudança quanto à forma de se relacionar com a natureza, menos pautada na exploração para transformação em mercadoria e mais preocupada com os elos culturais e com a interação harmônica com os recursos naturais, em geral, encontrados nas

³ Deputado Fábio Feldmann, ao apresentar sua primeira proposta de substitutivo ao Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 1994.

comunidades tradicionais. Como aferido por Diegues (1988), essas populações possuem grande conhecimento do mundo natural e, assim, são capazes de manejar a fauna e a flora de modo a conservá-las e até a potencializar a diversidade biológica.

No Brasil, os debates entre preservacionistas e sociambientalistas sobre o papel das Unidades de Conservação se polarizaram durante o processo de concepção da Lei 9.985 que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. O projeto original de lei, encaminhado ao Congresso em 1992, tinha clara concepção preservacionista, pouco voltada para a valorização social e econômica da diversidade biológica. Como ressalta Santilli (2005), no rol de objetivos eram listados a conservação da biodiversidade, a proteção de paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica, a recreação em contato com a natureza e a educação ambiental, por exemplo, claramente inspirados na ideia de que a presença humana representa uma ameaça à conservação da diversidade biológica.

Esse conflito acabou se refletindo na própria distribuição das categorias de manejo em grupos distintos (em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável) no conteúdo da lei. Outras características do texto legal também evidenciam essas discussões. No artigo 4º, por exemplo, que trata dos objetivos do SNUC, encontra-se tanto a menção à “preservação da diversidade de ecossistemas naturais” quanto a “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”.

Nas palavras de Santilli (2005), pode-se, a rigor, falar de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação Socioambiental, uma vez que seus paradigmas fundamentais privilegiam a interação do homem com a natureza, e as interfaces entre diversidade biológica e cultural. No entanto, ainda existem muitas resistências, tanto na comunidade acadêmica, quanto na sociedade civil, com relação aos modelos de UCs que integram as populações tradicionais às áreas protegidas (FREDRYCH; RODRIGUES, 2013). Para os ambientalistas adeptos à corrente preservacionista, a instituição de UCs de proteção integral, onde não ocorre o uso direto dos recursos naturais, é a única ou a mais eficiente forma de preservação da biodiversidade.

O que se verifica, porém, na realidade, é que, se o paradigma adotado em determinada Unidade de Conservação for predominantemente preservacionista, as populações ali presentes passarão a ter conflitos com seus dirigentes, com os governos locais e com outras instituições

como ONGs e INCRA⁴, no que tange ao seu modo de manejo da natureza naquele território, comprometendo, assim, sua reprodução econômica, social e cultural. Fredrych e Rodrigues (2013), ao tratarem do assunto, mencionam inclusive que a prática de queimadas é um exemplo recorrente desses conflitos. Não por acaso, em outubro de 2017, quatro meses após a oficialização da ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, no Estado de Goiás, a reserva sofreu o maior incêndio de sua história, de acordo com o próprio ICMBio. Ao final daquele mês, o Ministério Público Federal veio a abrir inquérito após denúncias de que o incêndio teria sido causado intencionalmente em represália à recente ampliação da área do Parque, até pelo fato de que a época em que ocorrera o incêndio era de seca, mas sem raios, o que torna ainda mais improvável que tenha se iniciado de maneira natural, como ressaltado pela própria gestão do PNCV.

É a partir da percepção dessas incongruências com relação à segregação entre homem e natureza que teria surgido a corrente socioambientalista nos EUA. A ideia de que a presença de vida social humana não implica, necessariamente, em degradação do meio ambiente resulta da constatação de que, onde havia comunidades tradicionais, as áreas de mata permaneciam extremamente conservadas e que, por outro lado, havia perda de biodiversidade mesmo em áreas isoladas de populações humanas (FREDRYCH; RODRIGUES, 2013). Este fato “fornece indicativos extremamente relevantes para a confiança em um benefício recíproco decorrente da relação homem-natureza” (Idem, p. 409). No Brasil, inclusive, existem alguns movimentos sociais no mesmo sentido, visando compatibilizar a conservação dos recursos com a presença humana, como é o caso das reservas extrativistas de Seringueiros na região Amazônica (RODRIGUES, 2009).

Dado esse contexto, compreende-se por que esse ideário de Parques Nacionais sem moradores sofre inúmeras críticas:

No cenário brasileiro, pode-se afirmar que as áreas de uso indireto, sem habitantes, estão em crise, crise essa nitidamente ligada à falta de recursos para desapropriação, falta de investimento público, de fiscalização, de informações ao público etc. (DIEGUES, 2004 apud FERREIRA, 2013, p. 88). (...) No tocante ao ponto de vista social e político, o modelo preservacionista apresenta alto custo, pois seu enfoque autoritário – de cima para baixo – deslegitima o modo de vida das populações residentes, que muitas vezes sequer são consultadas sobre as áreas naturais protegidas em seus territórios. (FERREIRA, 2013, p. 90)

⁴ Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária.

Essa visão “demófoba”, como visto, não se restringe apenas às comunidades locais, mas também aos visitantes. Nesse caso, quando não apenas a possibilidade de moradia é impedida, mas também a de uso público da unidade de conservação, essas áreas passam a simbolizar estagnação econômica, uma vez que ficam fechadas a qualquer possibilidade de geração de renda, empregos e negócios locais com o turismo. Além disso, os impactos psicoemocionais sobre os usuários locais que, repentinamente, passam a não poder mais frequentar áreas com as quais possuem elos de gerações, em geral são de rejeição e descontentamento com a medida.

Um caso emblemático ocorreu quando o acesso às montanhas da parte alta do Parque Nacional da Serra dos Órgãos foi proibido por quase 13 anos, e todas as (poucas) caminhadas e escaladas que ocorreram ali no período foram, assim, clandestinas. No entanto, poucos anos antes, estes mesmos montanhistas haviam se mobilizado intensamente, através da União Brasileira de Excursionismo (UBE), para que a Fazenda Garrafão, onde estavam situados nada menos do que o Dedo de Deus e outras imponentes agulhas graníticas ao seu redor, fosse incorporada ao parque, afastando o risco de loteamentos no local e protegendo o seu mais famoso símbolo. Foi, portanto, com compreensível indignação que tomaram conhecimento dos "interditos proibitórios de frequência" que os afastaram por mais de uma década, sem razão plausível, daquilo que tanto lutaram para preservar (ILHA, 2014, on-line).

Tal política, além de contraditória, conflita com premissa básica do conservadorismo que é a de que, sejam habitantes locais ou turistas, ninguém se sente compelido a apoiar a preservação de algo que não conhece, que se resume no lema “conhecer para preservar”. Assim, dado este panorama sobre as duas correntes de ambientalistas e seus diferentes paradigmas da preservação e conservação, cabe salientarmos as influências desses debates no direcionamento das políticas públicas sobre unidades de conservação no Brasil.

5.1.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À NATUREZA: SNUC E PNAP

No dia 18 de julho de 2000, foi assinada a Lei 9.985 e instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O SNUC, como é popularmente conhecido, foi concebido de forma a potencializar o papel das unidades de conservação (UCs), de modo que sejam planejadas e administradas de forma integrada. Para isso, ele é gerido pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A ideia desse sistema é fornecer uma visão estratégica aos tomadores de decisão no sentido de que as UCs, além de conservar os ecossistemas e a biodiversidade, podem gerar renda, emprego, desenvolvimento e propiciar uma efetiva melhora na qualidade de vida das populações locais e do Brasil como um todo.

A Lei 9.985 (BRASIL, 2000 e 2002) se destaca por ter sistematizado o tratamento normativo das UCs, antes previstas desordenadamente em diferentes atos normativos. Além

disso, algumas inovações importantes foram trazidas pela sua concepção. Uma delas é a obrigatoriedade de se fazer estudos prévios para a criação de uma UC, além de consultas públicas para que a sociedade e os conselhos gestores de cada unidade sejam ouvidos, pois, antes, a criação de uma UC era um ato feito discricionariamente via decreto. O SNUC também traz um conjunto de áreas que se complementam, independente da instância que a criou. Isso exige, em teoria, um certo nível de articulação entre os diferentes setores de poder.

Considerando a criação do Parque Nacional de Itatiaia em 1937 como marco fundador da política de áreas protegidas no Brasil, ao longo dos últimos 80 anos a expansão das unidades de conservação foi mais expressiva e consistente a partir dos anos 2000. Em termos gerais, a área total das unidades de conservação federais e estaduais criadas após a sua instituição mais que dobrou na década pós implementação do sistema, já que, antes, a média anual de UCs criadas no Brasil era de 3 unidades/ano, passando para 15 unidades/ano (MEDEIROS; YOUNG, 2011). Juntas, estas unidades recobrem, aproximadamente, 18% de todo o território nacional (CNUC/MMA, 2017⁵).

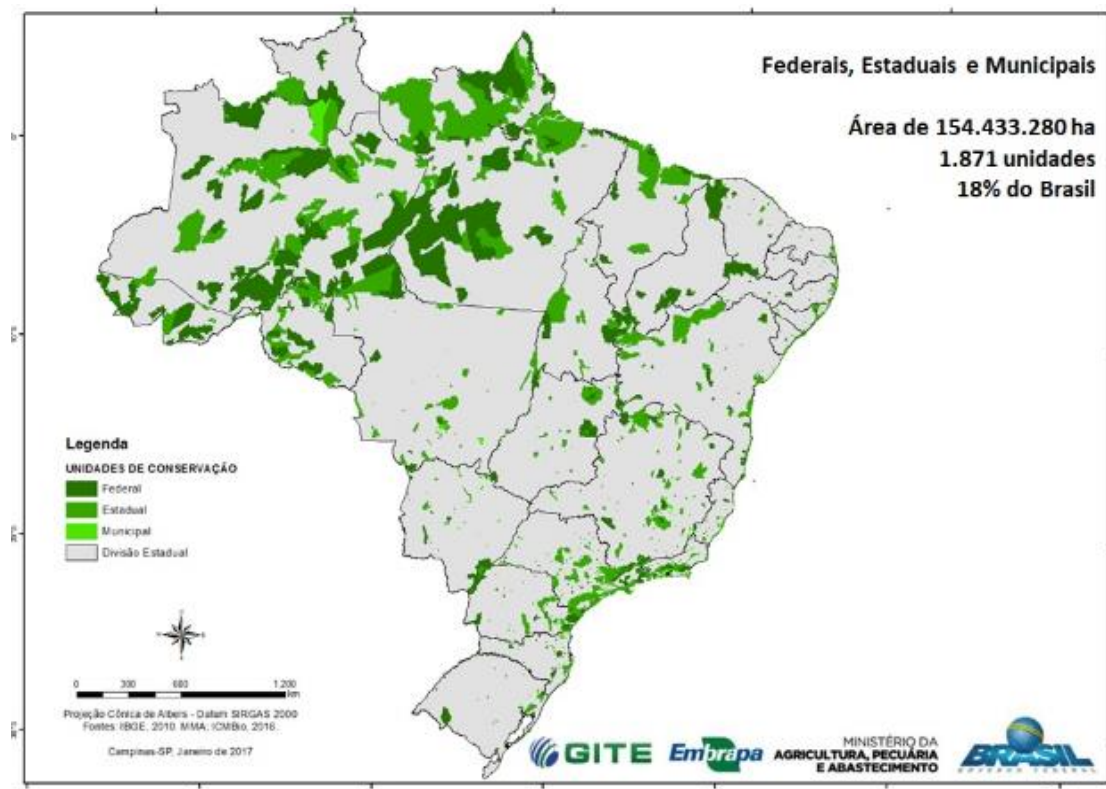


Figura 2: Mapa das Unidades de Conservação no Território Nacional.

Fonte: <<https://www.embrapa.br/gite/projetos/atribuicao/index.html>>. Acesso em: 25 de maio de 2018.

⁵ Tabela do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) atualizada em 10 de julho 2017. Dados em constante atualização, conforme informado pelo próprio MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_JUL17%20-%20B_Cat.pdf>.

Contudo, apesar do expressivo crescimento do sistema e de sua posição de destaque no cenário internacional, a efetiva implementação do SNUC ainda deixa muito a desejar, já que é grande o número de unidades em todas as esferas governamentais com inúmeras lacunas e fragilidades: regularização fundiária pendente, falta de funcionários e infraestrutura básica, ausência de plano de manejo ou planos de manejo não revisados, entre outros. A falta de efetivo para a fiscalização, aliada ao baixo índice de implementação em algumas unidades, gera pedidos de redução e até revogação de algumas áreas. As áreas criadas, mas não implantadas e consolidadas, continuam sujeitas ao “mercado de terras” do País e à “grilagem”. Desse modo, quando uma fronteira de desmatamento chega a uma UC sem implementação devida, a estratégia de conservação acaba não acontecendo.

A maior parte dos problemas enfrentados pelo SNUC tem a mesma causa em comum: recursos insuficientes para sua implementação e manutenção. E este quadro não tem tido previsões favoráveis de mudanças, especialmente com a recente aprovação da PEC 241, em 2016, que delimitou um limite anual para os gastos públicos, ao longo das próximas duas décadas. Em resumo, de acordo com a emenda, todas as despesas públicas serão corrigidas de um orçamento para o outro apenas com base na inflação do ano anterior, assim, não havendo aumentos reais. Essa decisão de congelar os gastos públicos ameaça, não só o conjunto de políticas que permitiu a ascensão social de milhões de brasileiros ao longo dos últimos anos, como também prevê fortes impactos para as políticas de meio ambiente.

A ênfase concedida à participação da sociedade nas estratégias de gestão e a necessidade de se considerar as demandas sociais, culturais e econômicas locais são visualizadas em algumas das diretrizes que regem o SNUC, como bem pontuado por Leuzinger (2010, p. 12):

Dentre suas diretrizes, constantes do art. 5º, encontram-se o envolvimento da população local na criação, implantação e gestão das UCs; o envolvimento da sociedade no estabelecimento e revisão da política nacional de unidades de conservação; o uso sustentável dos recursos; a garantia, às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das UCs, de meios de subsistência alternativos ou justa indenização pelos recursos perdidos, em que a orientação é claramente socioambiental; e outras de cunho mais preservacionista, como a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas; e a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens de animais e plantas domesticados. Diretrizes que procuram conciliar unidades de proteção integral e uso sustentável também são encontradas, quando estabelecem que sejam protegidas grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação de ecossistemas.

Tais diretrizes apontam na direção de que a participação deve ser entendida como um processo ativo de engajamento populacional, que prima pelo compartilhamento das decisões, tanto no ato da criação das Unidades de Conservação quanto na conservação dessas áreas (MACIEL & SOUZA, 2015).

Seis anos após a criação do SNUC, o Decreto nº 5.758/06 instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) que reafirma e enfatiza o compromisso das áreas protegidas com a inclusão social e a participação, “sendo o documento que contempla de maneira mais holística e clara a questão da participação no Brasil” (MACIEL & SOUZA, 2015):

“O planejamento para o estabelecimento de novas unidades de conservação, bem como para a sua gestão específica e colaborativa com as demais áreas protegidas, deve considerar as interfaces da diversidade biológica com a diversidade sociocultural, os aspectos econômicos (...) (diretriz VIII; Anexo do Decreto N° 5.758/06).

Segundo Maciel e Souza (2015), pela primeira vez, em um aparato legal brasileiro, há referência sobre a conservação da diversidade cultural, deixando a entender que a conservação não está restrita a diversidade biológica. O documento deixa claro que para exercer de modo eficaz a gestão participativa é necessário considerar os aspectos socioeconômicos e culturais da região onde estas áreas estão inseridas. Um de seus princípios é a “promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão de áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas” (diretriz XX; Anexo do Decreto N° 5.758/06).

Tanto o PNAP quanto o SNUC ilustram uma nova forma de se pensar a proteção da natureza, de forma que elementos éticos, culturais e relativos ao compromisso de inclusão social ganham relevância e norteiam a implementação de UCs (IRVING, 2010 apud MACIEL & SOUZA, 2015).

5.1.1.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E NÍVEIS DE PROTEÇÃO

O objetivo desta sessão é oferecer uma breve descrição sobre as diferentes categorias de Unidades de Conservação para que se tenha uma noção dos seus diferentes objetivos e correspondentes níveis de restrição de uso, compreendendo melhor a proposta trazida pelo SNUC de conciliar populações humanas e seus modos de vida com a preservação do ambiente em que estão situadas.

As Unidades de Conservação são uma tipologia do que se chama de “área protegida”. “Áreas protegidas” é um termo genérico que se dá às áreas terrestres e/ou marinhas especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, podendo ser criadas por leis federais, estaduais ou municipais (MEDEIROS, 2006). Englobam diferentes categorias como as Unidades de Conservação, as Terras Indígenas e Quilombolas, as Reservas Legais⁶ e as Áreas de Preservação Permanente⁷, por exemplo.

As Unidades de Conservação, especificamente, são “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC). O termo “Unidades de Conservação” comporta, atualmente, um grupo de doze categorias de manejo distintas, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e aos usos permitidos, entre Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. O primeiro grupo é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre; e são áreas destinadas à preservação da biodiversidade, sendo permitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, isto é, não é possível habitá-las, apenas realizar pesquisas científicas ou turismo, por exemplo. Já o segundo é constituído pelas categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural; sendo áreas que admitem a presença de moradores e visam conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais.

No que se refere às unidades de conservação de proteção integral, que não admitem uso direto dos recursos naturais, destaca-se que seu principal objetivo é a preservação da

⁶ “III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (Artigo 3º do Código Florestal).

⁷ “II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Artigo 3º do Código Florestal). São áreas naturais intocáveis, onde não é permitida a exploração econômica direta.

biodiversidade e demais elementos naturais, o que, por sua vez, traduz-se num controle bastante rígido das atividades antrópicas praticadas dentro de seus limites. Nesta classificação, há cinco categorias, as quais serão mencionadas a seguir, cujas definições procedem do instrumento legal que consolidou o SNUC (BRASIL, 2000 e 2002):

Estação Ecológica: área de posse e domínio públicos, o que implica que quaisquer propriedades particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. Destina-se à preservação da natureza e à realização de pesquisas científicas, podendo ser visitadas apenas com o objetivo educacional.

Reserva Biológica: destina-se à preservação da diversidade biológica, sendo admitidas, como únicas interferências, a realização de medidas de recuperação de ecossistemas alterados e ações de manejo para recuperar o equilíbrio natural e preservar a diversidade biológica. Podem ser visitadas, mas apenas com o objetivo educacional. Assim como as Estações Ecológicas, são de posse e domínio públicos, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites ser desapropriadas.

Parque Nacional: Se criados pelos estados ou municípios, são denominados, respectivamente, “Parque Estadual” e “Parque Natural Municipal”. São áreas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais e sítios de beleza cênica e admitem visitação pública, sujeita à normas estabelecidas em seu Plano de Manejo e pelo órgão responsável por sua gestão. Propriedades particulares em seus limites também estão sujeitas à desapropriação.

Monumento Natural: Pode ser constituída de áreas particulares, desde que as atividades desenvolvidas sejam compatíveis com os objetivos desta categoria, a qual se destina à preservação de lugares singulares, raros e de grande beleza cênica. Admite atividades de visitação.

Refúgio da Vida Silvestre: Também permite visitação e existência de áreas particulares. Seu objetivo é a proteção de ambientes naturais, visando assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna.

Quanto às Unidades de Uso Sustentável, isto é, aquelas que têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais e, assim, admitem a presença de moradores, existem sete tipos:

Área de Proteção Ambiental: É, em geral, extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. É constituída por terras públicas e privadas.

Área de Relevante Interesse Ecológico: área, em geral, de pequena extensão com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. É constituída por terras públicas e privadas.

Floresta Nacional: área com cobertura florestal onde predominam espécies nativas, visando o uso sustentável e diversificado dos recursos florestais e a pesquisa científica. É de posse e domínio públicos, ou seja, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, porém é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam desde sua criação.

Reserva Extrativista: área natural utilizada por populações extrativistas tradicionais onde exercem suas atividades baseadas no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, assegurando a proteção dos meios de vida e da cultura dessas populações e o uso sustentável dos recursos naturais. Permite visitação pública e pesquisa científica.

Reserva de Fauna: área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas; adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A visitação pública pode ser permitida.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável: área natural que abriga populações tradicionais baseadas em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Permite o incentivo à visitação pública e pesquisa científica.

Reserva Particular do Patrimônio Natural: área privada com o objetivo de conservar a diversidade biológica, permitida a pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional. É criada por iniciativa do proprietário, que pode ser apoiado por órgãos integrantes do SNUC na gestão da UC. Embora não admitam o uso direto dos recursos naturais, o que lhes confere natureza de Unidade de Proteção Integral, a sua localização no roll das unidades de uso sustentável deve-se ao veto oposto ao inciso que, originariamente, permitia a utilização de recursos ambientais, excetuando-se os madeireiros. Por se constituírem a partir de iniciativa do proprietário, não comportam qualquer tipo de indenização, sendo, assim, extremamente vantajosas para o Estado, já que promovem a proteção ambiental sem que haja gastos públicos.

5.1.2 PARQUES NACIONAIS E POPULAÇÕES HUMANAS

O crescimento das cidades e o afastamento da vida simples na natureza, pós revolução industrial, reforçou uma prática, já existente nas civilizações humanas, de visitação às áreas naturais com fins contemplativos e recreativos. A mercantilização da natureza e as consequentes transformações observadas no meio ambiente, estimularam o surgimento do atual modelo de Parques Nacionais, abertos à visitação pública e com características especiais de proteção, inclusive com a proibição da presença de moradores, que surgiu nos Estados Unidos, em 1832, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone (VALLEJO, 2013).

Esta lógica de reservar grandes áreas em estado selvagem à disposição das populações urbanas para fins de recreação também guiou a criação dos primeiros parques brasileiros, como, por exemplo, Iguazu (PR) e Serra dos Órgãos (RJ). No Brasil, das 12 categorias de UCs definidas pelo SNUC (cinco de proteção integral e sete de uso sustentável), apenas as Estações Ecológicas e Reservas Biológicas não estão abertas à possibilidade de visitação. A maioria dos Parques Nacionais e outras UCs não estão acessíveis para a população como um todo, contudo, diferente de outras modalidades de áreas protegidas, é especialmente conferida aos parques a especial missão de compatibilizar proteção da biodiversidade e uso público.

Enquanto as outras categorias de unidades de conservação visam a proteger recursos naturais como água, madeira, plantas medicinais e espécies ameaçadas de extinção, os Parques Nacionais são áreas naturais protegidas com o intuito básico de salvaguardar intocada sua beleza paisagística e seus atributos naturais como locais de recreação abertos a todos os cidadãos (MENEZES, 2014, on-line).

Assim, recai, sobre eles, maior atenção quanto aos debates envolvendo os usos recreativos e turístico, até por serem a categoria mais antiga e popular, de acordo com o ICMBio, órgão responsável por administrar os Parques Nacionais do país.

Atualmente, há 72 Parques Nacionais no país, porém, apenas 19 estão abertos à visitação (ICMBio, 2017). Em auditoria realizada em 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou a gestão de áreas protegidas na América Latina (TCU, 2015). O estudo constatou o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental dessas áreas no Brasil e, dos indicadores de desempenho analisados, dentre eles, “pesquisas”, “recursos humanos”, “monitoramento” e outros, o "Uso Público" foi o que teve pior resultado.

Uma peculiaridade verificada nos parques brasileiros é a insegurança e instabilidade quanto ao status da visitação. A lei estipula que a visitação em cada unidade está sujeita às normas estabelecidas nos respectivos Planos de Manejo e pelo órgão responsável pela sua gestão. Sobre isso, estima-se que 25 dos 72 Parques Nacionais ainda não tenham consolidados seus planos de manejo (ICMBio, 2017). Nessas situações, em especial, a abertura ou não da visitação fica condicionada às diferentes interpretações acerca das diretrizes para estes casos pelas diferentes gestões no comando do órgão responsável.

Este foi o caso, por exemplo, do Parque Nacional de São Joaquim, localizado no estado de Santa Catarina. Este parque foi criado em 1961, mas, até a data de conclusão deste estudo, não apresentou plano de manejo algum, documento essencial para o seu funcionamento e para abri-lo à visitação. Devido ao seu histórico de amplo acesso informal de visitantes, numa interpretação mais flexível do artigo 28⁸ da Lei do SNUC, o próprio ICMBio autorizou a visitação em 2012. A partir disto, desenvolveu-se uma indústria local formal e organizada de ecoturismo⁹, consolidando o parque como o quarto no ranking de mais visitados no país. No entanto, no ano de 2014, a nova direção do órgão determinou novo entendimento e limitou a visitação a apenas um local, suspendendo as demais trilhas e atividades. A suspensão foi pautada em memorando que alegava “degradação ambiental e impactos significativos em áreas

⁸ “Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos. Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais”. Lei 9.985/2000 (SNUC).

⁹ O Ecoturismo se apresenta como uma alternativa ao padrão do turismo convencional, estando em seu cerne o contato com a natureza “intocada” e o estabelecimento de uma relação não predatória com a mesma. Assim, segundo Fennell (2002), busca uma gestão que contribua para a conservação das áreas em que ocorre, presando pelo baixo impacto às culturas anfitriãs e pelo benefício econômico a estas comunidades. Em geral, envolve um tipo diferenciado de turista, mais abertos a vivenciar a natureza e receber informações sobre o patrimônio natural visitado.

frágeis da unidade" em decorrência da atividade de "visitação desordenada" (BRAGANÇA & PEGURIER, 2015). No entanto, críticos à decisão frisaram que a mesma não teria sido consistente, uma vez que não se chegou a especificar quais teriam sido os impactos ambientais causados pelos visitantes, o que motivou que usuários e operadores de turismo locais se organizassem para resistir ao fechamento numa campanha pautada no discurso de "conhecer para preservar".

Casos como este deixam transparecer a dicotomia "preservação versus visitação" ainda visível na gestão de muitos parques brasileiros, que acabam por ignorar uma das principais funções dessas áreas, que seria a de permitir a aproximação dos habitantes das cidades da natureza, tornando-os verdadeiros "parques-fortaleza" fechados à visitação.

Após Itatiaia e Serra dos Órgãos, o processo de criação de novos parques nacionais e, depois, de sua gestão, foi muitas vezes conduzido por pesquisadores com grande embasamento teórico, mas escassa vivência prática, que não raro viam com suspeita o uso público, enxergando em cada visitante um vândalo em potencial, capaz de ameaçar com sua simples presença a sobrevivência das preciosas formas de vida neles abrigadas. (...) Esta política federal, como seria de se esperar, se infiltrou insidiosamente nos órgãos ambientais estaduais, e muitos passaram também a gerir parques como se estes fossem reservas biológicas, unidades de conservação ultrarrestritivas, que só admitem a visitação com fins de pesquisa científica ou com caráter pedagógico (ILHA, 2014, on-line).

Este quadro demonstra a necessidade de se reforçar o compromisso dos parques nacionais com o uso público a partir de reflexões acerca das oportunidades geradas para a conservação ambiental a partir desse tipo de interação entre as populações e as UCs. Segundo Irving (2010, p. 127 apud MACIEL & SOUZA, 2015) "neste campo de debate e reflexão, a própria noção de conservação da natureza passa a ser também entendida como construção humana, na qual novas lógicas são delineadas, em um esforço de resgate e reintegração entre sociedade e natureza".

5.2 RISCOS E OPORTUNIDADES DO USO PÚBLICO EM PARQUES NACIONAIS

Levando-se em consideração as diretrizes do SNUC e do PNAP sobre o papel das UCs, que contemplam tanto a conservação da biodiversidade quanto a melhoria da qualidade de vida das populações humanas, ao refletir sobre parques nacionais e sua abertura ao uso público, é preciso considerar se a conservação ambiental está sendo aliada ao desenvolvimento socioeconômico, de forma que os recursos naturais não sejam explorados em um nível superior ao de suas taxas de reposição, implicando em que a capacidade de resiliência da natureza sempre seja observada nas atividades humanas.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2005), a definição de uso público das unidades de conservação alude à visitação, “podendo se manifestar como atividades educativas, de lazer, esportivas, recreativas, científicas e de interpretação ambiental, que proporcionam ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes”. É inegável que a visitação é um instrumento de suma relevância para aproximar a sociedade da natureza, bem como para despertar a consciência para a importância da conservação ambiental, no entanto, não se pode ignorar que, se feita de modo desordenado, pode gerar consequências desvantajosas. Nesse sentido, o uso público das áreas de proteção coloca dois fatores em questão. Um deles é de caráter coletivo, calcado na manutenção de processos sistêmicos essenciais (reservas hídricas, amenização climática, controle da erosão, equilíbrio ecológico de populações biológicas, entre outros) e o outro de natureza privada, abrangendo tanto os interesses dos visitantes quanto a exploração econômica da visitação em si (VALLEJO, 2013).

Essa preocupação em aliar esses dois caracteres de interesses se deve à percepção de que a manutenção das áreas preservadas como “ilhas” de conservação, isoladas do contexto social ao seu redor, estava comprometendo o cumprimento do seu propósito. Segundo Feldmann (1994 apud SANTILLI, 2005), o relatório da Comissão Mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, denominado “Nosso Futuro Comum”, ao analisar essas questões em países como Quênia e Zimbábue, onde os parques vieram sofrendo com perda de território por invasões dos habitantes locais, em sua maioria, de camponeses pobres, para plantio, chegou à conclusão de que “são sombrias as perspectivas para os parques que não contribuem de modo marcante e comprovado para os objetivos de desenvolvimento nacional”. Assim, nessa nova orientação de desenvolvimento, em busca da sustentabilidade econômica, ambiental e sociocultural, o uso público tem sido interpretado como um caminho potencial para interligar essas diversas demandas.

Segundo Vallejo, destacam-se três grupos de atores diretamente envolvidos no uso público das áreas protegidas, sendo eles os gestores, os visitantes e os prestadores de serviços locais, ressaltando-se o papel dos gestores, responsáveis pelo controle territorial dessas áreas, no planejamento e administração para evitar que as duas vertentes de interesses, a de cunho coletivo e a de cunho privado, se tornem conflitantes. Essa questão é presente em países em desenvolvimento, onde a situação instaurada exige a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida. Nas palavras de Vallejo (2013), este assunto é recente no Brasil e ainda carece de pesquisas e debates sobre experiências, sendo o maior desafio o atingimento de

fórmulas que compatibilizem a conservação da natureza, em toda a sua complexidade ecossistêmica, e o uso público, com todas as suas nuances, garantindo-se o mínimo impacto negativo nos espaços protegidos.

Dentre os possíveis resultados danosos para o meio ambiente, que podem ser desencadeados por atividades de visitação em UCs, estão: despejo de lixo, compactação do solo em trilhas, poluição dos cursos d'água por dispersão de produtos químicos, como bronzeadores e cremes e pelo lançamento de esgotos oriundos de sistemas de hospedagem, dentre outros.

A magnitude e reversibilidade dos impactos dependem particularmente de cada ambiente e sua suscetibilidade de sofrer alterações significativas em decorrência dessas interferências. Desse modo, as características físicas, biológicas e socioeconômicas da área, assim como as características da visitação, como volume, frequência e a natureza da atividade realizada, são elementos que, segundo Vallejo (2013), devem ser levados em consideração na formulação de estratégias norteadoras do manejo.

Como exemplo, o autor ilustra que a realização de um rali¹⁰ gera mais impactos ambientais negativos do que a recepção de grupos para trilhas; bem como, é provável que a realização de trilhas diariamente por um grupo de muitas pessoas gere mais impactos ambientais do que um pequeno grupo que faz trilhas uma vez por semana. Ainda, segundo ele, deve-se considerar o comportamento humano durante essas atividades, pois é possível que um pequeno número de pessoas caminhando numa trilha possa causar mais impactos do que um grupo maior, devidamente orientado e preparado. Esses exemplos demonstram que existem diferentes possibilidades de se trabalhar a gestão de uma UC, bem como explicitam a complexidade do tema e a necessidade de que sejam adotados altos padrões de proteção ambiental para mitigar os impactos negativos sobre as áreas protegidas.

Contudo, não se pode restringir a análise apenas aos impactos ambientais. Além desses, o uso público pode gerar também impactos sociais negativos e, da mesma forma, uma boa gestão deveria procurar evitá-los.

Congestionamentos, produção de lixo, vandalismo e difusão de hábitos urbanos, trazem prejuízos ao modo de vida simples e tradicional de muitas comunidades que não conseguem competir ou adaptar-se ao novo contexto. A oferta de empregos tem,

¹⁰ Um rali é uma competição automobilística disputada geralmente em estradas ou terrenos abertos, com uma rota pré-estabelecida pela organização da corrida, em veículos diversos, como caminhões, motos ou automóveis convencionais.

em geral, caráter temporário e não absorve a maioria dos moradores durante a baixa temporada. A exigência de qualificação também pode acarretar exclusão dos moradores em relação às atividades turísticas. Tradições culturais, quando comercializadas para os turistas, podem perder autenticidade e integridade. Essa situação tem sido observada em relação às populações indígenas, mas também em outros grupamentos tradicionais como caiçaras, quilombolas, etc. Destaca-se também a possibilidade de que os moradores locais alterem suas atividades para suprir as demandas do movimento turístico, como a sobrepesca, a caça e outras formas de extrativismo predatório. (VALLEJO, 2013)

Mendonça Filho (2007) destaca que, sem uma gestão adequada, a comunidade receptora da atividade turística pode vir a desiludir-se com todo o processo, o que, geralmente, ocorre em cinco estágios: o primeiro seria o da euforia, gerada pelo entusiasmo com a possibilidade de desenvolvimento local; posteriormente, viria a fase da apatia, com a consolidação da atividade turística, que passa a significar um meio para a obtenção de lucro fácil; num terceiro momento, viria a irritação, resultante de uma saturação pela alta demanda, desencadeando a quarta fase; onde começa a ocorrer uma reação antagônica declarada da população local face às consequências maléficas instauradas e; finalmente, uma percepção da comunidade local de que a gestão inadequada acarretou danos aos recursos naturais, bem como, aos aspectos culturais, históricos, sociais e econômicos.

No entanto, apesar dos riscos que a visita envolve, tanto para o equilíbrio ambiental, quanto para a sociedade no entorno das UCs, no que se refere, especificamente, à categoria de Parques Nacionais, Irving (2002) destaca a sua vocação prioritária para o desenvolvimento do ecoturismo, entendido como “um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas” (EMBRATUR, 1994, p.19). Além disso, reafirma a sua inserção em um contexto onde se manifestam inúmeros interesses ambientais, econômicos, sociais e culturais que precisam ser coordenados e, nesse sentido, frisa a importância de que as populações locais estejam numa posição de protagonistas do processo de planejamento e gestão dos Parques Nacionais, para que se alcancem as oportunidades abertas pelo ecoturismo no que tange à proteção da natureza, bem como à inclusão econômica e social dessas populações.

Dentre as oportunidades geradas para a sociedade, Mendonça Filho (2007) cita a valorização da cultura local (artesanato, herança cultural, orgulho étnico e preservação do patrimônio histórico), dependendo da forma pela qual seja trabalhada a integração entre turista e cidadão local, que deve ser feita de modo a valorizar os aspectos culturais e a harmonia entre povos.

No que tange à geração de renda, a prestação de serviços pode se dar através de iniciativas empresariais, pessoais ou via organização comunitária, sendo possível pensar na contratação dos serviços de guias diretamente das comunidades adjacentes, e, por exemplo, estimular a fabricação de produtos artesanais (decorativos, alimentícios, camisetas e brindes) dentro dessas próprias comunidades, para comercialização para os visitantes. Vallejo (2013, p. 17) acrescenta que, “em certas circunstâncias, esses produtos fazem referência a espécies ameaçadas da própria área protegida, contribuindo para o conhecimento e conscientização sobre o tema”. O autor também ressalta que há atores que se envolvem na prestação de serviços nas áreas protegidas, mas sem aferir diretamente benefícios econômicos, numa espécie de gestão territorial compartilhada, como é o caso de organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e de movimentos voluntários independentes. Este é o caso, por exemplo, do Programa Voluntariado em UCs federais, concebido pelo ICMBio em 2009, que abre possibilidade de atuação em diversas modalidades, como atividades educativas, projetos de manutenção e construção dentro das UCs.

Acrescenta-se a isso o fato de que, economicamente, a arrecadação com a visitação pode servir para custear parte das demandas da própria área e que os recursos auferidos trazem maior movimentação financeira para o município onde a UC está estabelecida, não só pelo incremento de atividades comerciais na região e aumento de renda para a comunidade local, mas também pela arrecadação de impostos. Devido a tais fatores, as práticas de ecoturismo vêm sendo interpretadas, em políticas públicas, como alternativas possíveis à conversão das práticas econômicas vigentes nesses territórios em práticas sustentáveis (CONTI; IRVING, 2010).

No entanto, considerando que todas essas expectativas de benefícios estão diretamente ligadas às capacidades administrativas das áreas protegidas, segundo as características sociais e ambientais de cada localidade, corroborando o que afirmam Conti e Irving, Vallejo (2013) ressalta a importância de que a participação popular seja incentivada no processo de salvaguarda das riquezas naturais, pois, nesse sentido, a preservação do meio ambiente viria como consequência da valorização social das áreas protegidas:

O envolvimento das pessoas das localidades requer um esforço dos administradores e conselhos (consultivos e gestores) que possibilite sua participação direta nas tomadas de decisão sobre a área protegida, na formação de guias turísticos, em atividades de prevenção de impactos sobre a unidade, na comercialização de produtos artesanais, na valorização e difusão cultural, entre outros. Este envolvimento é, ao mesmo tempo, uma estratégia para redução dos eventuais e históricos conflitos territoriais decorrentes da criação de UCs no Brasil e no mundo. Todos os benefícios relacionados (pessoais, econômicos e coletivos) repercutem sobre os objetivos de conservação das áreas, melhorando a infraestrutura, difundindo as informações ambientais e o

movimento de conscientização pública, propiciando práticas educativas e, conseqüentemente, a preservação de espécies.

Sobre isso, Madalosso (2014) aponta que, além do respeito à resiliência do meio ambiente, é importante que se observe, também, a resiliência do “sistema socioecológico” vigente, isto é, do sistema que decorre da dinâmica de interação entre os sistemas naturais e humanos, e que se expressa nos modos locais de se ganhar a vida. A autora ressalta que a criação de oportunidades para auto-organização, como o reforço das instituições locais e a construção e fortalecimento das ligações entre redes de resolução de problemas, é um dos quatro grupos de fatores que influenciam na construção da resiliência de um sistema socioecológico (os demais fatores consistiriam em: aprender a viver com a mudança e incerteza; fomentar a diversidade em suas diversas formas e a combinação de diferentes tipos de conhecimento e aprendizagem).

A capacidade de adaptação ou de transformação de determinado sistema se evidenciaria na sua aptidão em realizar substituições através de formas de capital para manter ou aumentar o bem-estar ou em, de fato, introduzir novas formas de meios de vida. Nessa acepção, salienta que a abordagem local voltada para lidar com as diferentes estratégias de sobrevivência individuais ou familiares já realizadas no território, mesmo que algumas práticas não contribuam para o manejo sustentável, é importante, na medida em que suas formas de interagir com o ecossistema fornecem informações acerca dos fatores críticos que afetam a vulnerabilidade daquele sistema socioecológico e, logo, que indicam as fontes de resiliência para o desenvolvimento de novas abordagens que o sustentem diante das mudanças apresentadas pela realidade. Por fim, Madalosso aconselha que, para que os riscos sociais ligados ao uso público possam ser evitados, uma importante estratégia seria evitar inovações e adaptações sociais e econômicas que promovam benefícios a curto prazo às custas do comprometimento da capacidade dos ecossistemas, a longo prazo, para sustentar o modelo de desenvolvimento instaurado.

Visando fornecer dados concretos acerca das reflexões suscitadas nesta sessão, cabe mencionar pesquisa realizada com gestores de sete parques localizados nos Estados Unidos¹¹ e de cinco parques brasileiros¹², publicada em 2015, que buscou avaliar o efeito do uso público em parques nesses dois países, tendo feito importante constatação no sentido de que a

¹¹ Rock Creek Park, Great Falls Park, Harpers Ferry National Historical Park, Chesapeake and Ohio Canal National Historical Park, Assateague Island National Seashore, Prince William Forest Park e Catoctin Mountain Park.

¹² Parque Nacional da Tijuca, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional do Itatiaia, Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e Parque Nacional da Serra da Bocaina.

vulnerabilidade dos parques brasileiros é inversamente proporcional à importância atribuída ao turismo. O estudo aferiu que a presença de visitantes, na verdade, contribui para a redução de atividades ilegais como caça, desmatamento e incêndios e, além disso, os resultados indicaram que, em 92% dos parques, independentemente do número de visitantes, a biodiversidade e os recursos naturais estão sendo mantidos, demonstrando que as ações de manejo do uso público têm sido eficazes para conciliar conservação e turismo (FONTOURA, 2015). Constatou-se também que o turismo é um benefício econômico que auxilia na operação e manutenção em 80% dos parques, pois os recursos arrecadados com a venda de ingressos e a concessão de serviços de apoio à visitação vão para um fundo comum que beneficiam todas as outras UC. Assim, o estudo concluiu que o uso público bem administrado, além de não trazer prejuízo aos recursos naturais, pode ser uma importante ferramenta de conservação da biodiversidade em Parques Nacionais.

Por fim, destaca-se um dado intrigante produzido pela pesquisa que é a unanimidade do reconhecimento dos Parques Nacionais americanos como um benefício pelas comunidades do entorno e uma não unanimidade quanto a este quesito no Brasil, onde 20% dos gestores afirmam que as comunidades do entorno não se sentem beneficiadas pelo parque. Os autores do estudo elucidam que essa divergência de quadros se explica, em parte, pelos diferentes históricos dos dois países dadas as circunstâncias em que foram criados os parques. Nos EUA, a sua instauração se deu num contexto de crise econômica e social (crise de 1929), onde essas áreas protegidas foram instituídas para melhoria da qualidade de vida das comunidades e criação de alternativas econômicas e de geração de empregos. Já no Brasil, a implantação de parques, de modo recorrente, implicou na remoção de comunidades locais e em falta de retorno econômico, simbolizando, assim, um estorvo criador de embaraços fundiários, sociais, econômicos e culturais.

Esse importante dado acerca da percepção que, historicamente e, ainda, muito comumente, se vê por parte das instâncias de governos municipais e das comunidades locais com relação aos parques brasileiros reforça os discursos de políticas públicas que concebem a visitação em parques como uma alternativa de gestão capaz de potencializar a conservação dos recursos naturais, não só pelas possibilidades de financiamento à conservação do parque, mas também porque os benefícios socioeconômicos gerados para as áreas de influência destas UCs seriam um fator que contribuiria para o apoio dessas instâncias à criação e manutenção de áreas protegidas.

6. O PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS

6.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O SEU ENTORNO

6.1.1 BREVE HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA REGIÃO

A história de ocupação humana na Chapada dos Veadeiros é bastante antiga e marcada por diversos fluxos migratórios, a começar da pré-história, com indícios de várias inscrições rupestres, que permanecem intactas até hoje. Os primeiros registros de colonização datam aproximadamente de 1750, época em que ocorria a revolução industrial na Europa e que, na Chapada, viviam índios Goitacazes que, ao longo do processo colonial, foram sendo escravizados e dizimados pelo contato com os bandeirantes, fazendeiros e garimpeiros (SANO, 1998).

A garimpagem foi a atividade econômica que, a princípio, marcou o povoamento mais intensivo da região, primeiro pela descoberta e exploração do ouro e, posteriormente, induzida por uma demanda de cristal de quartzo para produção na indústria de equipamentos eletrônicos e de guerra no começo do século XX, quando atraiu migrantes de Minas Gerais e da Bahia, culminando com a fundação da Vila de São Jorge, atual portal de entrada para o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, no município de Alto Paraíso. Tal atividade manteve-se até por meados dos anos de 1950, quando então entrou em declínio, obrigando os garimpeiros a se sustentarem pela agricultura de subsistência e pelo extrativismo de plantas do cerrado e de cristais (DOMICIANO; OLIVEIRA, 2012, p. 187).

Outra atividade praticada na época das minas de ouro era a caça ao veado-campeiro. O nome Veadeiros não faz referência diretamente a este animal, mas aos cães que os farejavam no momento da caçada. Neste mesmo período, havia produção de trigo, porém este teria entrado em colapso após a Lei Áurea e o início do garimpo de cristal (LIMA, 2013). A pecuária extensiva também representou um importante papel no processo de ocupação da Chapada, principalmente a partir da decadência do ouro e do trigo, onde seus campos eram utilizados como pastagem na época da seca (OLIVEIRA, 2007).

Comunidades tradicionais quilombolas também se estabeleceram neste contexto, uma vez que escravos que fugiam da escravidão nas minas de ouro fixaram suas moradias em lugares de difícil acesso para não serem encontrados, de modo que a Chapada possui a maior comunidade quilombola do Brasil, a Comunidade Kalunga do Engenho.

Na década de 1940, a região da Chapada foi incluída no projeto de interiorização capital do país o que veio a trazer profundas mudanças ao local em razão da sua inserção na órbita econômica do Distrito Federal. A região veio a se estruturar graças a seus habitantes, os quais fundaram duas escolas com modelos alternativos de ensino, na década de 1950, o que é visto como marco para o movimento esotérico da região.

Na década de 1980, durante o Projeto Rumo ao Sol, que buscava vivenciar novas formas de tecnologia, alimentação e comportamento, foi realizado um encontro que atraiu por volta de duzentas pessoas para a região, as quais cultivavam princípios como a preservação da natureza, a produção e consumo de alimentos naturais, a vida em comunidade e a preocupação com o crescimento espiritual. Muitas delas se instalaram na Chapada iniciando um “novo modelo de colonização”. Tais características são marcantes até hoje no local, principalmente no Município de Alto Paraíso, onde se concentrou esse movimento (LIMA, 2013).

6.1.2 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS

A Chapada dos Veadeiros está localizada na parte nordeste do estado de Goiás, compreendendo oito municípios, sendo eles: Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Colinas do Sul, São João D’Aliança, Teresina de Goiás, Nova Roma, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos.

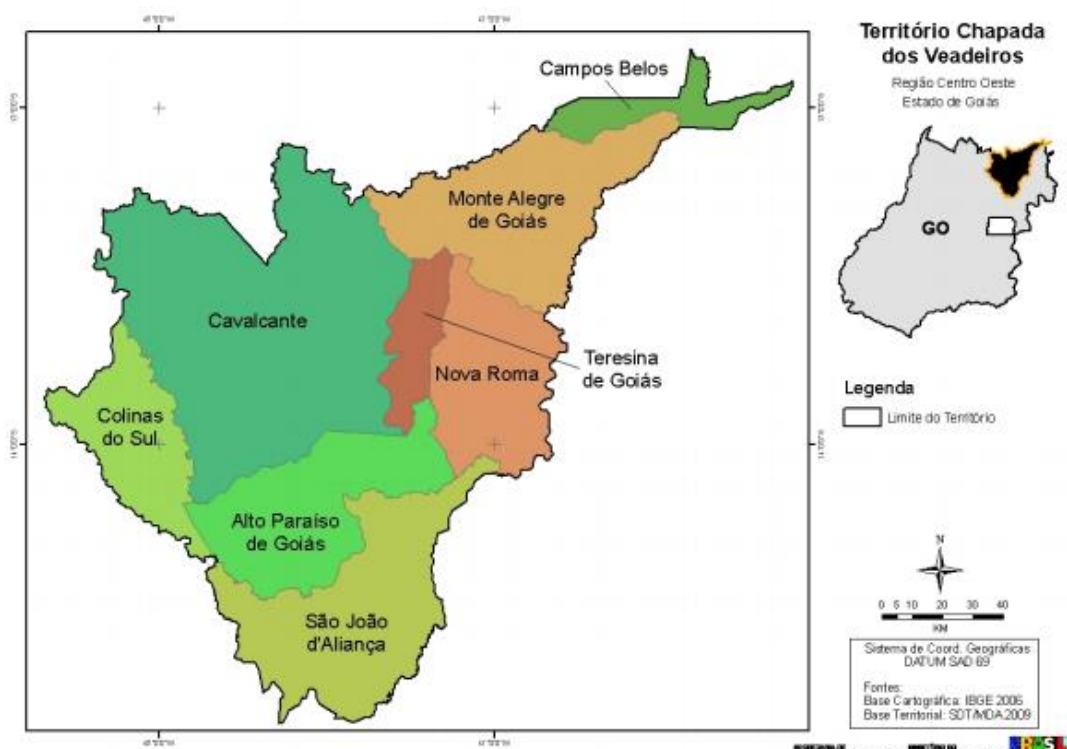


Figura 3: Mapa do Território da Chapada dos Veadeiros.
Fonte: LIMA (2013, p. 46).

A Tabela I a seguir contém os principais dados socioeconômicos de cada um desses municípios, visando possibilitar uma compreensão geral acerca de seus perfis:

Tabela 1: Dados Socioeconômicos dos municípios da Chapada dos Veadeiros.

Município	Área (km²)	População no último censo (2010)	População estimada em 2017	PIB per capita (R\$) (2015)	IDH (2010)
Alto Paraíso de Goiás	2.593,885	6.885	7.514	18.760,39	0,713
Campos Belos	724,060	18.410	19.786	12.614,97	0,692
Cavalcante	6.953,646	9.392	9.829	25.562,28	0,584
Colinas do Sul	1.708,215	3.523	3.529	12.106	0,658
Monte Alegre de Goiás	3.119,808	7.730	8.464	9.357,26	0,615
Nova Roma	2.135,945	3.471	3.437	12.210,68	0,634
São João D'Aliança	3.327,364	10.257	12.643	19.019,25	0,685
Teresina de Goiás	774,635	3.016	3.363	8.653,41	0,661
Goiás	340.106,492	6.003.788	6.778.772	26.265,32	0,735
Brasil	8.516.000	190.732.694	207.700.000	28.876,00	0,699

Fonte: Elaborado pela autora, segundo IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

O estado de Goiás, localizado no Planalto Central brasileiro, tem como principal atividade econômica a agropecuária, sendo a nona economia estadual no ranking do PIB nacional e a principal economia do Centro-Oeste após o Distrito Federal. Apresenta, também, Índice de Desenvolvimento Humano acima da média nacional¹³.

No entanto, a análise comparativa do PIB per capita dos municípios do entorno do PNCV, com relação ao estado de Goiás, deixa claro que a região é mais pobre do que o restante do estado, apresentando, também, uma taxa de desenvolvimento humano abaixo da média, conforme Tabela 1. A área do nordeste de Goiás, formada por mais doze municípios, além dos que compreendem a Chapada, totalizando vinte, por muito tempo conhecida como “corredor da miséria”, ficou abandonada e sem investimentos pelos governos, findos os tempos áureos da mineração no século XIX, restando, como base de sua economia, a agricultura de subsistência e a pecuária extensiva.

¹³ No último censo, o valor do IDH do Brasil foi de 0,699 (IBGE, 2010).

Como ressalta Oliveira (2007), a configuração geográfica e climática dessa área, que produzem um solo inapto para a agricultura de grãos, teve um papel fundamental para a estagnação econômica que levou à preservação desses ecossistemas que apresentam, ainda, paisagens em bom estado de conservação, o que contrasta com o cenário de ampla devastação dos cerrados para produção de commodities agrícolas voltada para exportação.

Contudo, como pontua Mendonça Filho (2007), em razão dos significativos índices de indigência e de pobreza apresentados pelos municípios da Chapada dos Veadeiros, além das preocupações com a preservação ambiental dos ecossistemas, a realidade exige que se priorize, também, a melhoria da qualidade de vida das comunidades nativas.

6.1.3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA REGIÃO

Na região da Chapada dos Veadeiros existem diferentes tipos de UCs. Entre eles, o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (Federal), a Área de Proteção Ambiental do Pouso Alto (Estadual) e três Parques Municipais: o Parque Municipal Abílio Herculano Szervimskis e o Parque Municipal do Distrito de São Jorge em Alto Paraíso de Goiás e o Parque Municipal Lava-pés em Cavalcante. Existem ainda, 15 RPPNs federais (ICMBio, 2011).

A criação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros remete ao tempo das comissões que percorriam os Estado de Goiás em busca do melhor local para a nova capital do país, antes localizada no Rio de Janeiro, e muitas dessas atravessaram a região da Chapada. Após a demarcação do Distrito Federal, o PNCV¹⁴ foi criado, em 1961¹⁵, pelo então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, com o nome de Parque Nacional do Tocantins – PNT. A sua área original era de 625.000 hectares.

Assim como outros Parques Nacionais do país, a sua criação foi decretada antes da retirada dos moradores locais, que deveriam ser indenizados ou realocados conforme exige a lei. Foi devido às reações de vários fazendeiros locais, que o Parque começou a sofrer perdas significativas em sua extensão. A primeira redução aconteceu em 1972¹⁶. O PNT passou a se chamar Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e a sua área foi reduzida para 171.924,54 ha, uma diminuição de 72 %. Em 1981, um decreto reduziu o Parque para 60.000 ha¹⁷,

¹⁴ Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

¹⁵ Decreto n° 49.875 de 11 de janeiro de 1961.

¹⁶ Decreto n° 70.492 de 11 de maio de 1972.

¹⁷ Decreto n° 86.596 de 17 de novembro de 1981.

representando apenas 9,6% do Parque original. A explicação para essa nova redução foi feita pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que declarou que pretendia evitar novas tensões regionais, devido ao grande número de propriedades particulares afetadas pelo Parque e à falta de recursos para as desapropriações. Em 1990, novo decreto¹⁸ declarou uma pequena ampliação de seu território, que cresceu até 65.514,725 ha (10% da área original), assim permanecendo até a ampliação em 2001.

No ano de 2001, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou o Decreto s/nº em 27 de setembro, ampliando a área para mais de 230.000 ha, ocasião em que o Parque recebeu o título de Patrimônio Mundial Natural (PMN) pela UNESCO. Este Decreto foi declarado nulo pelo Supremo Tribunal Federal, em 2003, diante do Mandado de Segurança (MS 24184) impetrado pelo advogado Aluísio Enéas e outros interessados, com a alegação de que a ampliação do Parque deveria ter sido precedida de regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública.

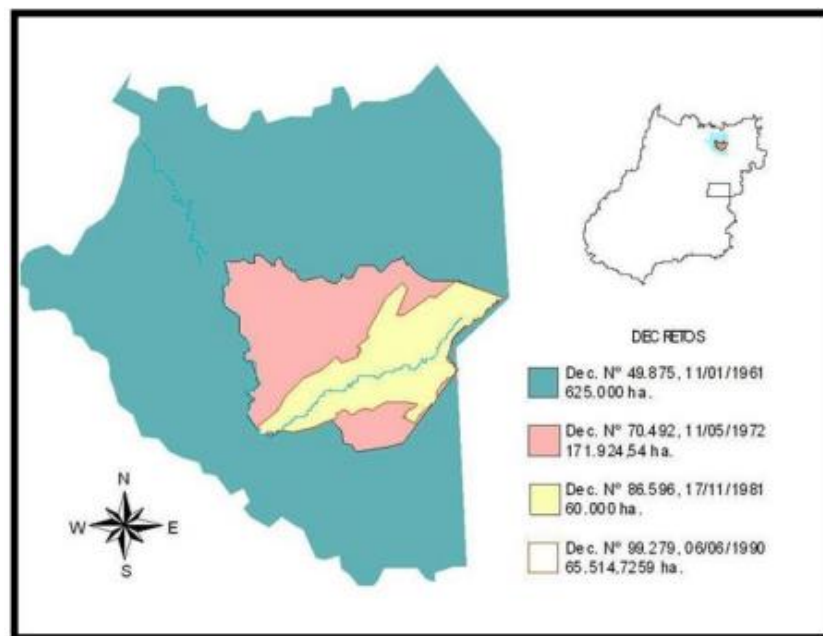


Figura 4: Áreas do PNCV ao longo dos Decretos.
Fonte: ICMBIO (2009).

Para minimizar os efeitos negativos da redução dos limites do Parque, foi instituída pelo Estado de Goiás, em 2001, a Área de Proteção Ambiental do Pouso Alto, que se tornou a própria zona de amortecimento do PNCV. O estabelecimento de zonas de amortecimento em torno de

¹⁸ Decreto nº. 99.279 de 6 de junho de 1990.

Parques Nacionais é uma norma inserida na Lei do SNUC¹⁹ para que os objetivos dessas UCs não sejam comprometidos em consequência da degradação de suas áreas limítrofes.

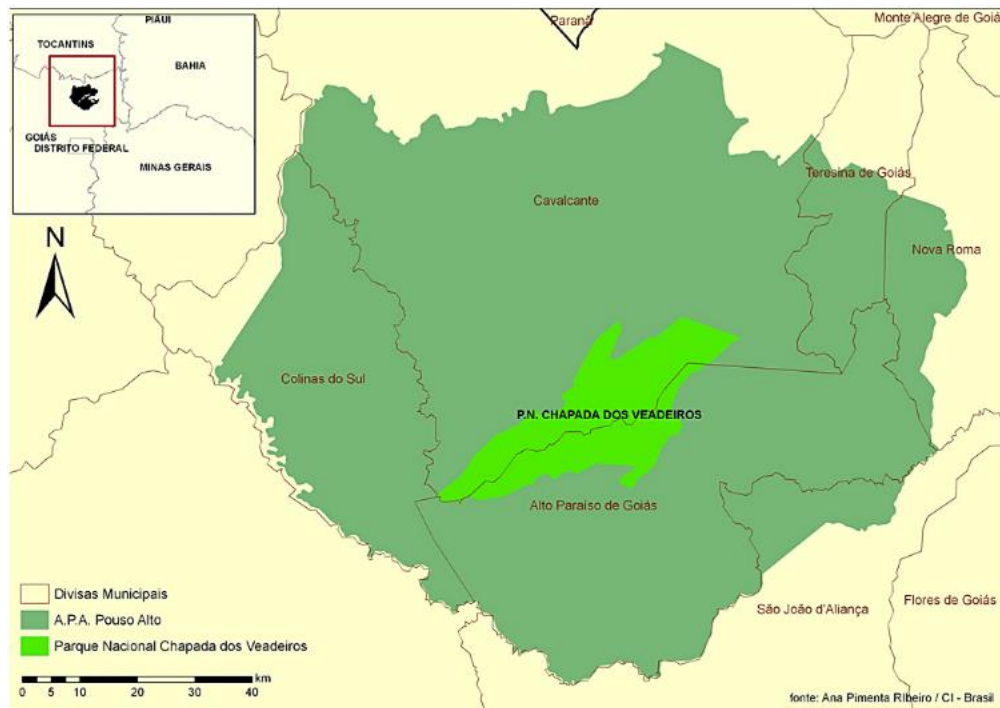


Figura 5: Localização da APA Pouso Alto e do PNCV.
Fonte: O ECO (2007).

Dentro dos limites geográficos da APA do Pouso Alto, encontram-se, além das sedes dos municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Teresina de Goiás, Colinas do Sul, São João D'Aliança e Nova Roma, com as suas respectivas áreas urbanas, a área indígena ou Terra Indígena Avá-Canoeiro, nove comunidades quilombolas, sendo o Quilombo dos Kalungas a maior área reconhecida do Brasil (ENCONTRO DE CULTURAS, 2010), e muitas propriedades rurais privadas com as mais variadas práticas de uso da terra. São agricultores, pecuaristas, proprietários de pousadas e outros comércios que visam ao turismo. A APA abriga também unidades de conservação como o PNCV, três Parques Municipais e quinze RPPNs.

Como a APA é uma figura que comporta a existência tanto de terras públicas como de privadas, sua instauração foi uma alternativa, diante da resistência de ampliação do Parque, para tentar disciplinar o processo de ocupação do solo, de modo a controlar as ações antrópicas que geram impacto sobre a biodiversidade. Contudo, apenas em 2016, foi formalizado um plano de manejo para a APA Pouso Alto, o qual, graças à articulação de moradores e de ambientalistas, fez importantes avanços no sentido de barrar a proposta original apresentada pelo governo de

¹⁹ Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Goiás que constava a permissão para pulverização da aérea de agrotóxico, o aval para a implantação de hidrelétricas e regras para delimitação de zonas protegidas. No entanto, até hoje não foi consolidada uma estratégia de gestão biorregional, cenário que coloca, nas RPPNs, o mérito maior de tornar mais efetiva a proteção do entorno do PNCV em sua zona de amortecimento.

Cabe ressaltar que a criação de uma RPPN é um ato voluntário. O requerimento para sua criação, se de âmbito federal, deve ser dirigido ao ICMBio, órgão responsável pela criação e fiscalização de unidades de conservação no país. Nos âmbitos estadual e municipal, esta solicitação deve ser feita ao órgão ambiental destas esferas, se houver regulamentação sobre a criação de RPPNs nessas instâncias. O único município do território que possui legislação sobre a criação das RPPNs do município é Cavalcante²⁰. A nível estadual, há legislação²¹ e corre processo de criação da RPPN Campo Verde, o que demonstra que o interesse privado na preservação das áreas não se estagnou.

6.2 A PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO

Com o deslocamento da fronteira agropecuária cada vez mais para dentro do bioma cerrado e o aumento do estresse ambiental na utilização do solo na região da Chapada dos Veadeiros, em 2015, o ICMBio viu a proposição de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros como uma medida urgente e necessária. Cumprindo a legislação, o órgão organizou consultas públicas que não são deliberativas, o que significa que a sociedade não pode vetar o projeto, mas apenas opinar e oferecer sugestões. Após a finalização dos estudos técnicos, o Ministério do Meio Ambiente enviou, no segundo semestre de 2016, o projeto para a Casa Civil para assinatura da presidência da República, que veio a ocorrer apenas em junho de 2017.

O mapa da Figura 6 faz uma exposição comparativa das diferentes propostas de ampliação que foram apresentadas no contexto de negociação com setores da sociedade. A proposta 1, mais abrangente, foi a originalmente proposta pelo ICMBio e a proposta 2 se apresentou com a retirada de algumas propriedades particulares, mas veio a ser descartada. Como se pode ver, o PNCV abrangia basicamente os municípios de Cavalcante e Alto Paraíso

²⁰ Decreto Municipal nº 387 de 14 de fevereiro de 2005.

²¹ Legislação Estadual para Criação de RPPNs em Goiás: Lei Estadual nº 12.247/2002 - Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC); Decreto Estadual nº 7.665/2012 - Criação, Implantação e Gestão RPPNs; Instrução Normativa SEMARH nº 005/2013 - Critérios e Procedimentos para Criação de RPPNs.

e, após a ampliação, passa a, também, abranger os territórios de Nova Roma, Teresina de Goiás, Colinas do Sul e São João da Aliança.

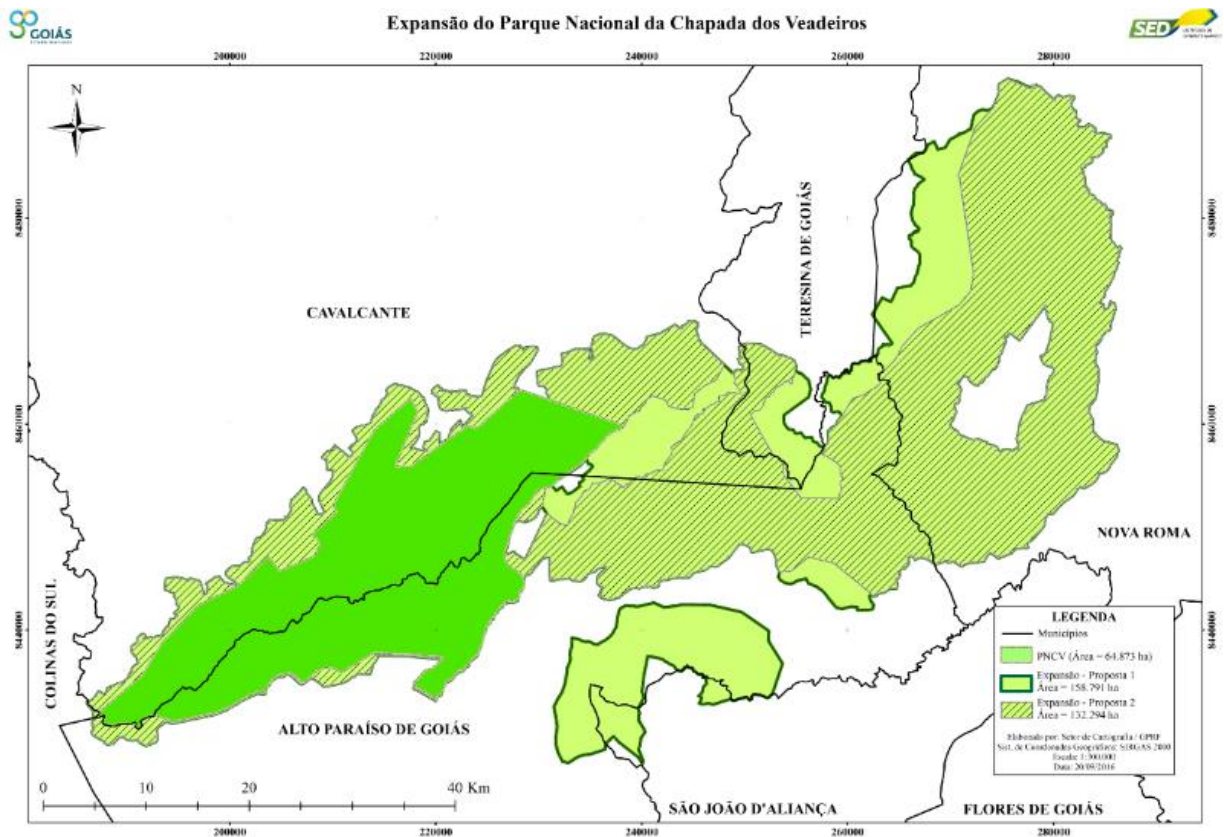


Figura 6: Mapa com as diferentes propostas de expansão do PNCV.
 Fonte: Arquivo obtido em campo pela autora.

Este lapso temporal de, aproximadamente, um ano entre a apresentação da proposta à Casa Civil e sua efetiva assinatura ocorreu em razão de pedido, apresentado pelo Governo de Goiás, de prazo de 60 dias para estudar a ampliação. O motivo seria ganhar tempo para resolver “problemas fundiários”, já que, de acordo com a Secretaria de Meio Ambiente de Goiás, seriam cerca de 50 proprietários da região que reivindicam a legalização de suas terras, por meio de ação cartorial que facilitaria aos posseiros receber indenização por parte da União. Esse movimento foi visto por muitos ambientalistas como uma manobra de ruralistas locais para barrar o projeto, inclusive porque teriam sido feitos diversos estudos aprofundados da área (expedições, sobrevoos e consultas públicas), que colocam em dúvida este dado sobre a existência dessas famílias.

Paralelamente, a FAEG (Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás) defendia a adoção de uma política que estimulasse a criação RPPNs, em vez da política de ampliação do Parque, como alternativa para que os produtores não precisem ser desapropriados, o que gerou muita desconfiança por parte dos defensores da ampliação, pela alta probabilidade de que

muitos proprietários viessem a estabelecer RPPNs em suas terras apenas visando a não perda do terreno, mas que tais locais acabassem não vindo a ser de fato preservadas, muito em razão, também, da carência de aparato logístico e de funcionários dos órgãos ambientais para fiscalização dessas áreas.



Figura 7: Ilustração simbólica das áreas sem regularização fundiária dentro do projeto de ampliação do PNCV. Fonte: <<http://www.ebc.com.br/especiais/especial-novos-horizontes-para-a-chapada-dos-veadeiros>>. Acesso em: 7 de janeiro de 2017.

Outro obstáculo foi um manifesto, organizado pelo vice-governador de Goiás em reunião com as prefeituras circunscritas na área de expansão do Parque, em sentido contrário ao projeto, alegando preocupação com uma possível estagnação econômica na região nordeste de Goiás. Tais percalços transparecem um quadro onde, novamente, a ampliação do Parque, ou seu processo, foram seguidos da resposta de determinados setores sociais em sentido oposto, alegando a não observância, ou a requisitos formais e diálogo com a sociedade, como em 2003, ou a questões importantes sobre a regularização fundiária e desenvolvimento econômico da região, como, recentemente, em 2016.

Não obstante o cenário desfavorável, o Decreto de Ampliação veio, surpreendentemente, a ser assinado no dia 5 de junho de 2017, com artigo elencando os seguintes objetivos com a medida: I - aumentar a representatividade de ambientes protegidos; II - garantir a perenidade dos serviços ecossistêmicos; III - contribuir para a estabilidade ambiental da região onde se insere; e IV - proporcionar o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico. A efetivação dessa proposta é um

indício de que o caso possui peculiaridades, a princípio não tão evidentes, mas que permitiram a superação das adversidades e o sucesso da medida em prol da conservação, merecendo, assim, um olhar mais aprofundado.

7 RESULTADOS

7.1 DADOS OBTIDOS NAS ENTREVISTAS EM CAMPO

A análise das entrevistas realizadas em campo possibilitou algumas importantes conclusões sobre o fenômeno investigado. Nesta sessão, os resultados são apresentados segundo as temáticas perseguidas nos objetivos específicos da pesquisa, quais sejam: identificar as principais motivações ou ressalvas dos atores envolvidos, com relação à ampliação do Parque; identificar os principais conflitos manifestados entre esses diferentes atores; compreender como se deram os processos de articulação entre os atores do Governo e da sociedade e de tomada de decisão e identificar que fatores foram influentes ou determinantes para que a ampliação viesse a ocorrer.

O conteúdo das entrevistas pode ser consultado no Anexo II, onde as mesmas encontram-se transcritas. Ao todo, foram 14 entrevistados em campo, 1 participação em reunião e duas entrevistas por telefone. O quadro a seguir especifica o assunto predominantemente tratado com cada participante, uma vez que cada entrevistado, em razão do grupo ou cargo que representava, esteve apto a contribuir com temáticas específicas para o estudo.

Quadro 1: Lista de entrevistados e temas predominantes durante as entrevistas

CARGO/GRUPO	TEMA PREDOMINANTE NA ENTREVISTA
Vice-Prefeito do Município de Alto Paraíso de Goiás	Relações com governos estadual e federal na construção da política de expansão do PNCV; Gestão dessa UC; Questões fundiárias; ICMS Ecológico; desafios para o município.
Secretário de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Alto Paraíso de Goiás	Relações com governos estadual e federal na construção da política de expansão do PNCV; Gestão dessa UC; Questões fundiárias; ICMS Ecológico; desafios para o município.
Chefe da Gestão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	Histórico de construção da política; principais conflitos; processo de negociação.
Vereador representante do Mandato Coletivo da Câmara de Vereadores de Alto Paraíso	Agenda ambiental local; processo de ampliação PNCV; ICMS-E.
Prefeito de Cavalcante	Representatividade do turismo; políticas municipais de UCs; Questões fundiárias da ampliação do Parque; representatividade do ICMS-E; relação entre níveis de governo.
Representante da Fundação Grupo Boticário	Interação entre UCs de diferentes categorias; desafios de gestão; relação com governos; Pagamentos por serviços ambientais e RED (Redução das Emissões por Desmatamento); impactos ampliação sobre produtores pequenos e grandes locais.

Secretário de Turismo e Cultura do Município de São João D'Aliança	Atividades econômicas; papel do turismo no município; impactos da ampliação do parque; turismo frente à monocultura.
Secretário de Meio Ambiente do Município de São João D'Aliança	ICMS-E; processo de negociação ampliação; políticas ambientais locais; consolidação secretaria.
Diretor de ações socioambientais ICMBio	Histórico construção e implementação da política; articulação governos federal, estadual e municipal.
Diretor Departamento de Áreas Protegidas - Ministério do Meio Ambiente	Processo de articulação; questões envolvendo gestão.
Reunião COMDEMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente) - Secretaria de Meio Ambiente de Alto Paraíso	Crescimento acelerado da cidade; descaracterização do meio rural; aprovação de loteamentos segundo padrões ambientais; falta d'água; infraestrutura.
Pequeno produtor local	Processo de implementação e articulação; impactos da ampliação sobre pequenos produtores e comunidades.
Guia e empreendedor local	Impactos ampliação; economia; demandas locais; movimentos sociais; relação governo-sociedade no processo de construção da política.
Proprietário de RPPN	Desafios gestão RPPN; impactos da ampliação; relação com gestão do parque; militância ambiental.
Ambientalista local representante da ONG RIV (Rede de Integração Verde) e participante do CONPARQUE (Conselho Consultivo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros)	ICMS Ecológico; Movimentos ambientalistas; histórico articulação social ampliação.
Secretário de Meio Ambiente de Nova Roma	Desenvolvimento do turismo; Questões fundiárias da ampliação do Parque; representatividade do ICMS-E; relação entre níveis de governo.
Diretor de Meio Ambiente de Teresina de Goiás	Questões fundiárias da ampliação do Parque; representatividade do ICMS-E; relação entre níveis de governo.

Fonte: Elaboração própria, com dados colhidos durante as entrevistas.

A partir desse exame, que possibilitou a exploração do tema sob diversas perspectivas, foi possível identificar, primeiramente, no que tange aos obstáculos e desafios enfrentados no processo de construção dessa política de ampliação do PNCV, que as desapropriações não indenizadas, ocorridas na década de 1960 com a criação do Parque, foram determinantes para gerar uma resistência e desconfiança a nível local (municípios), em razão das sensações de injustiça e inadequação geradas. As entrevistas com os gestores municipais revelaram que há uma expectativa de que o mesmo se repetirá, ainda hoje, e que ninguém será indenizado. Colabora para essa resistência a indefinição dos direitos de propriedade sobre a terra, característica marcante na região, e que ainda não foi alvo de políticas coercitivas, que dificulta o processo de indenização, uma vez que é comum que as pessoas tenham a posse da terra por gerações, mas nenhum documento que comprove a sua propriedade. Assim, para vias de indenização, essas pessoas esperam receber apenas pelas benfeitorias (como, por exemplo, pontes e casas construídas), o que julgam ser muito pouco.

Um terceiro elemento complicador, ainda com relação a questões fundiárias, é que, mesmo aqueles que possuem documento legítimo de propriedade apresentam críticas, uma vez que, em razão da especulação imobiliária resultante do rápido crescimento da região com a atividade turística, o valor da terra na tabela do INCRA, para vias de cálculo das indenizações, está muito abaixo do valor de mercado.

Questões fundiárias costumam apresentar-se como fatores de complicação para a consolidação de Parques Nacionais brasileiros de modo geral. Isso porque, historicamente, o processo de ocupação do meio rural, no Brasil, é caracterizado pelo apossamento de terras, como prática social, isto é, pela ocupação de um território para fins de sobrevivência e trabalho (PAOLIELLO, 1992). Assim, segundo Vallejo (2013), as limitações impostas por órgãos ambientais e administradores, com a implementação dos parques, sobre os antigos moradores, sem o devido conhecimento acerca da realidade fundiária e dos antigos usos praticados, acaba desencadeando conflitos que repercutem ao longo da existência de muitas unidades no Brasil, principalmente em se tratando daquelas de proteção integral, uma vez que elas impactam as práticas de extrativismo e agricultura de subsistência dentro e fora de seus limites legais. De acordo com o autor, esses conflitos acabam sendo agravados pela não regularização fundiária, resultando num sentimento de rejeição às próprias unidades.

A realidade é que esses ocupantes das terras raramente possuem o título de propriedade das mesmas, considerando que, em geral, se tratam de terras devolutas, que são terras públicas sem destinação dada pelo Estado. Paoliello (1992) entende a posse, sob um ponto de vista sociológico, como um processo histórico de conquista de terras livres pelo pequeno camponês, cabendo reconhecer-se o direito possessório. Contudo, é muito comum que terceiros, titulados indevidamente como proprietários, através da falsificação de documentos, venham a expropriá-los, prática conhecida como grilagem de terras.

Devido a tal quadro apresentado no meio rural, Ferreira (2013) defende que a regularização fundiária dos Parques Nacionais brasileiros exigiria uma revisão e recadastramento das terras, retomando as terras públicas sob domínio de grileiros. Todavia, reconhece que este é um processo complexo e que se encontra desarticulado. Ainda, aponta dois principais fatores que dificultam a regularização fundiária dessas áreas de parques. O primeiro e mais óbvio é a precariedade de recursos orçamentários para as indenizações. Já o segundo, deriva do fato de que as pendências na regularização fundiária dos parques não chegam a inviabilizar a sua existência, sendo comum que a UC conviva com estas

irregularidades sem que haja uma grande repercussão pública sobre isso, o que, por sua vez, estimula uma lentidão administrativa para solucionar o problema, agravando conflitos e injustiças e comprometendo a proteção ambiental.

Do ponto de vista das prefeituras, o que se viu foi uma dificuldade de percepção de oportunidades com relação a ter uma unidade de conservação no território do município. Há uma ideia de que, às prefeituras, só caberia o ônus da expansão, como, por exemplo, cuidar das estradas e dos hospitais para atendimento aos turistas, conforme apontado pelos gestores entrevistados. Outra preocupação é de que pessoas seriam “expulsas” do campo pela transformação de terras produtivas em UCs, gerando um problema social.

Como bem ressaltam Medeiros e Young (2011), os problemas recorrentemente associados à existência das Unidades de Conservação se relacionam à limitação no uso do solo para atividades produtivas, sejam elas industriais, agrícolas ou extrativistas, o que, à primeira vista, dificulta o vislumbre dos benefícios e possibilidades abertas pela conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais.

Segundo Feldmann (1944 apud SANTILLI, 2005), essa dificuldade que se vê, a nível local, de se ter uma compreensão mais otimista acerca das unidades de conservação seria consequência, também, do fato de que a sua criação se dá a partir de uma decisão unilateral, de cima para baixo, que pouco envolve sociedade e governos locais na concepção da unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e/ou regional, de modo a situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas. No caso em comento, o Diretor de Ações Socioambientais do ICMBio afirmou, durante a entrevista realizada em Brasília, que, com exceção de Alto Paraíso e de Cavalcante, onde o PNCV já estava estabelecido, não houve um esforço bilateral de diálogo com os demais municípios, que passariam a abarcar o Parque, com relação ao projeto de ampliação, acrescentando que a relação com o Governo Estadual foi melhor estabelecida neste processo.

Nesse ponto, salienta-se o importante papel que tem a construção de elos intergovernamentais nas iniciativas federais de defesa ambiental no Brasil:

Políticas públicas de abrangência nacional promovidas por governos centrais necessitam do envolvimento de atores governamentais locais, seja para adequar os objetivos de política e regulações a especificidades locais, para harmonizar prioridades conflitantes, seja para otimizar o uso de recursos públicos cada vez mais escassos. (NEVES, 2012, p. 137)

Além disso, o referido gestor também contribuiu com a visão de que, para o sucesso dessa ação de preservação e desenvolvimento dos municípios, é preciso coordenar, não apenas entre níveis de governo, mas também as políticas intersetoriais e, nesse sentido, acredita que a instância municipal possui melhores condições de unir as políticas setoriais (turismo com saúde, com desenvolvimento econômico etc.).

Irving (2002) aponta que, dificilmente, os órgãos governamentais atuam em conjunto no local de inserção de uma UC, pelo fato de não existir um mecanismo sistemático de integração entre os órgãos federais, estaduais e municipais, com atribuição na gestão de unidades de conservação, o que acaba gerando conflitos de políticas públicas. No caso da Chapada dos Veadeiros, pode-se dizer que esses conflitos se expressam nas diferentes propostas de modelos de desenvolvimento pensados para a região, onde há um claro estímulo do governo federal ao ecoturismo e, em sentido divergente, evidencia-se, nas instâncias municipais, que essa ideia não foi, ainda, plenamente compreendida ou apoiada, com exceção de Alto Paraíso.

Não obstante, cabe pontuar que a consolidação de mecanismos de elo intergovernamental não é o único caminho para que se atinja uma atuação coordenada dos diferentes níveis de governo numa determinada política pública. Pensando no estímulo a um comportamento pró preservação por parte das gestões municipais, o Estado de Goiás dispõe do mecanismo de ICMS Ecológico, que é um instrumento econômico de incentivo fiscal. Ele consiste no repasse de porcentagem do montante total de ICMS que cabe aos municípios, via norma constitucional, apenas àqueles municípios que possuem unidades de conservação em seus territórios, visando, assim, impulsionar a criação de mais áreas protegidas.

No entanto, em campo, verificou-se que alguns gestores municipais ainda não estão idealmente familiarizados com o mecanismo, que foi efetivamente implementado em 2014 e, além disso, com relação à proposta de expansão do PNCV, o ICMS Ecológico de Goiás não foi identificado como um fator que influenciou no apoio dos municípios à esta política, o que se mostra bastante frustrante, tendo em vista o seu potencial, em teoria, para atuar neste sentido.

A nível regional (estado), identificou-se que a resistência se deu por pressão do setor agrícola, que mobilizou o vice-governador de Goiás para efetuar uma série de medidas protetórias à expansão. Apesar de a nova área do Parque abranger terrenos sem ou com pouca vocação para a agricultura, foi mencionado que o exemplo de preservação, representado pela ampliação do Parque, era uma preocupação para este setor. O fato de um representante da

FAEG – Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás possuir terras na região também foi identificado como um elemento que contribuiu para a resistência.

No que tange a este fato, faz-se mister pontuar que os conflitos territoriais existentes com relação a UCs e agronegócio, mineração, dentre outros projetos, aponta Ferreira (2013), se atrelam à sobreposição de interesses que muitas vezes estão ancorados em políticas públicas contraditórias. No caso do bioma cerrado, a implementação de políticas de preservação e uso sustentável encontra desafios impostos pela internacionalização do capital na agricultura e pelo avanço do agronegócio e das multinacionais, as quais se utilizariam, segundo o autor, “de velhas estratégias sob a égide da modernidade para estabelecer a conservação ambiental nas áreas que não lhes convém, ou mesmo, como lhes convém” (Idem, p. 107).

Outra importante constatação possibilitada pelas entrevistas foi que a pressão internacional, representada pela notificação feita pelo Comitê do Patrimônio Natural da UNESCO, em 2011, ao Brasil, de que a área declarada como Patrimônio Natural não estava sendo protegida, foi apontada como o fator que colocou, novamente, a expansão do Parque na agenda política, uma vez que, desde a última ampliação, feita em 2001 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, impugnada pelo STF em 2003 e que rendeu o título de Patrimônio Natural, passaram-se mais de dez anos sem que o assunto entrasse na pauta. Diante da notificação, o ICMBio tinha duas opções: reduzir, na UNESCO, a área declarada como Patrimônio Natural ou usar essa ameaça como argumento para a expansão do Parque. Diante disso, o órgão optou por tomar a notificação como ponto de partida para dar início a um novo processo de ampliação.

Uma vez na agenda, a mobilização de ambientalistas, com a campanha “Amplia Veadeiros”, e apoio considerável dos habitantes que se identificam com o movimento ambientalista, bem como a representatividade do setor de turismo no município sede do Parque (município de Alto Paraíso de Goiás) foram identificados como fatores fundamentais para contrabalancear os ônus, críticas e contradições atrelados a esta medida e, enfim, determinantes para que houvesse a ampliação do Parque.

Durante a campanha “Amplia Veadeiros”, pessoas de diversos lugares do Brasil e do mundo assinaram a petição on-line organizada pela ONG WWF-Brasil e pela Coalizão Pró-UCs, importantes organizações ambientalistas do país. A petição foi dirigida ao, então, Governador de Goiás, Marconi Perillo, e também ao presidente da República, Michel Temer,

solicitando a ampliação do Parque. A comunidade local, artistas, celebridades, líderes espirituais e cientistas também aderiram e foi feita divulgação de vídeos, nas redes sociais, buscando ampliar a conscientização sobre a temática.

Tal movimento, sem dúvida, teve seu peso para influenciar no processo de ampliação, em especial, no que tange a sua carga simbólica de expressar o apoio social à medida, o que significou uma importante pressão para que a mesma fosse efetivada.

De acordo com a tipologia de análise de políticas públicas denominada de “ciclo da política pública”, grupos de pressão têm o potencial de influir na definição da agenda política (SOUZA, 2006). Aqui, refere-se ao momento em que o processo de ampliação ficou estagnado, aguardando a anuência do Governo de Goiás e posterior assinatura da Casa Civil, no qual a manifestação da sociedade teve o condão de evitar a protelação e eventual esquecimento deste assunto da pauta política. Nesta tipologia, que vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Os participantes, segundo essa perspectiva, são classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.) e invisíveis (acadêmicos e burocracia), onde os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (Idem).

Dentro dessa dinâmica, Fortunato e Penteado (2015, p.1) reforçam que um dos elementos que podem influenciar, direta ou indiretamente, a atuação estatal, seja na fase de formulação, implantação ou execução de uma política pública, é o agendamento de temas de grande pressão da sociedade nos meios de comunicação e na mídia.

Os meios de comunicação também interferem nas práticas políticas, criando uma dinâmica própria dentro do jogo: os veículos de comunicação tornam-se novos espaços de disputa e novas ferramentas de persuasão, além de incorporar outros atores nos pleitos políticos.

Os autores destacam as mídias como um mecanismo de pressão da opinião pública, apta a fortalecer as demandas de grupos de interesse, também servindo como espaço de debate público, exercendo, assim, influência indireta sobre o ciclo das políticas públicas em quaisquer das suas fases.

Nesse contexto, importante salientar que tamanha mobilização social em prol da ampliação da área do PNCV se deve ao fato de que o Parque, em si, é aberto à visitação e possui uma atividade turística bem desenvolvida, o que permitiu, não só a criação de elos entre os

visitantes (turistas e habitantes) e a UC, como também proporcionou uma grande repercussão do assunto, tendo em vista a grande variedade de localidades das quais os turistas já recebidos pela região se originam.

Esta constatação atesta que a aproximação das áreas naturais da sociedade, ao contrário do que acreditam os preservacionistas mais radicais, gera importantes oportunidades de proteção da biodiversidade, em razão do sentimento de territorialidade que se desenvolve entre as pessoas e a natureza ali presente, o que não seria possível num cenário onde o PNCV estivesse fechado ao uso público e sem relação com a vida das comunidades, quadro que, pelo contrário, incidiria num descaso com seu destino.

(...) quando o ecoturismo promove o contato das pessoas com as áreas protegidas, garantindo assim maior visibilidade da importância da sua conservação, chamando a atenção para os seus problemas ao mesmo tempo em que aumenta o poder de fiscalização contra agressores e incentiva a união de todos diante de eventuais tentativas de inviabilizá-las, por si só seria um avanço no reconhecimento da atividade como prática conservacionista. (...) O sentido de patrimônio comum, do que pode ser desfrutado por todos e que cabe a todos conservar, só se dissemina se essas áreas protegidas puderem gerar vínculos afetivos com quem deve zelar por elas. O turista, aliado à educação ambiental, é, portanto, ferramenta indispensável em qualquer estratégia, pública ou privada, de busca da sustentabilidade (NEIMAN; PATRICIO, 2009, p.102 apud IRVING; CONTI, 2010, p. 8).

Outro fator que contribui para esta linha de raciocínio é a constatação, em campo, da ampla participação no programa de voluntariado do PNCV, apontado, inclusive, pelo gestor do Parque, como bem-sucedido no que se refere à aderência dos voluntários, sendo, atualmente, imprescindível nas atividades de gestão do mesmo. Desse modo, o engajamento social a favor do Parque, seja em apoiar a sua campanha de ampliação nos vetores midiáticos, seja pela participação na sua gestão, através do programa de voluntariado, exprime o potencial do uso público e da conseqüente interação entre homem e natureza para a conservação dessas áreas.

No entanto, o estabelecimento de elos afetivos com relação ao Parque não foi o único benefício testemunhado com relação à concretização de atividades de visitação no território. A visitação também possibilitou que uma nova vertente de emprego e renda nascesse na região com o crescimento do ecoturismo, o que contribuiu para o surgimento de uma nova possibilidade de modelo de desenvolvimento, fora dos paradigmas da exploração agrícola.

A consolidação da atividade de ecoturismo como meio de desenvolvimento econômico, principalmente em Alto Paraíso e seu distrito, São Jorge, por sua vez, acabou justificando a ampliação, o que se evidencia pela análise do inciso IV do artigo 1º do Decreto de Ampliação, assinado em 5 de junho de 2017, que menciona expressamente o desenvolvimento do turismo

como um dos objetivos com a medida, o que é inédito e não se vê no rol de justificativas dos antigos atos normativos relativos ao PNCV:

Art. 1º Fica ampliado o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, com área total aproximada de 240.611ha (duzentos e quarenta mil, seiscentos e onze hectares), localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás, com os objetivos de:

- I - aumentar a representatividade de ambientes protegidos;
- II - garantir a perenidade dos serviços ecossistêmicos;
- III - contribuir para a estabilidade ambiental da região onde se insere; e
- IV - proporcionar o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico.

O peso da atividade turística para colaborar com a ampliação é, inclusive, concretamente identificado pelo fato de que, no processo de barganha com o município de Cavalcante, foi negociada a abertura de uma nova entrada do PNCV com o objetivo de disseminar o aumento da visitação também por lá, deixando claro que o apoio, a nível local, da proposta do Governo Federal de aumentar a área de uma unidade de conservação, está ligado à sua associação à oportunidades de retorno econômico e desenvolvimento, o que se deve diretamente à geração de renda oriunda da prestação de serviços em torno da visitação.

Assim, a experiência concreta demonstrou que os ganhos econômicos e criação de elos afetivos derivados do desenvolvimento do turismo criaram as condições ideais para a efetivação da proposta de expansão do PNCV, na medida em que resultaram na consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento na região e em apoio social, contribuindo, assim, para a conservação da biodiversidade de dos demais serviços ambientais desta área.

Essa alternativa de desenvolvimento econômico já começa a ser vislumbrada por outras localidades, como é o caso de São João D'Aliança que, recentemente, veio a implementar sua secretaria de turismo, demonstrando a disseminação de uma percepção positiva com relação à existência de Unidades de Conservação na Chapada dos Veadeiros, muito embora a UC implique em desapropriações e falta de retorno econômico com relação à exploração direta do solo.

Para fins de proporcionar uma assimilação mais didática das constatações feitas em campo, segundo os objetivos perseguidos, é possível organizá-las, por um lado, em fatores que representaram obstáculos ou desafios durante o processo de efetivação da medida de ampliação e, por outro lado, em fatores que foram favoráveis à viabilização da medida, sintetizando-as nos seguintes quadros:

Quadro 2: Desafios e obstáculos apresentados durante o processo de Ampliação

ATORES	RESSALVAS E CONFLITOS IDENTIFICADOS EM CAMPO
HABITANTES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Descrença sobre as indenizações (desapropriações não indenizadas na época em que o parque foi criado) 2. Quadro fundiário complexo (indefinição dos direitos de propriedade / não priorização da regularização fundiária) 3. Indenização considerada injusta (cálculo apenas sobre as benfeitorias para os que não possuem documento da terra / valor da terra na tabela do INCRA está abaixo do mercado, face a especulação imobiliária)
PREFEITURAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preocupações de cunho econômico (limitação no uso do solo para atividades produtivas /sensação de que, às prefeituras, só caberia o ônus da expansão, como, por exemplo, cuidar das estradas e dos hospitais) 2. Preocupação social (pessoas seriam “expulsas” do campo pela transformação de terras produtivas em parque) 3. Desidentificação com a medida (processo considerado impositivo, com quase nenhuma participação na tomada de decisões)
ESTADO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pressão do setor agrícola (preocupação com o exemplo de preservação representado pela ampliação; interesse no avanço do agronegócio e das multinacionais no cerrado)

Fonte: Elaboração própria, com dados colhidos durante as entrevistas.

Quadro 3: Fatores favoráveis à ampliação do PNCV

FATORES INFLUENTES OU DETERMINANTES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pressão internacional, representada pela notificação feita pelo Comitê do Patrimônio Natural da UNESCO, em 2011 (colocação na agenda) 2. Mobilização social em prol da ampliação (pressão política e consolidação na agenda) 3. Importância econômica do setor de turismo em Alto Paraíso de Goiás: exemplo de nova perspectiva econômica para a região do nordeste goiano

Fonte: Elaboração própria, com dados colhidos durante as entrevistas.

Além desse reconhecimento feito pelo trabalho de campo, dadas as preocupações de cunho econômico com relação à ampliação do PNCV, a sessão a seguir se volta para apresentar os resultados gerados pelo exercício quantitativo feito neste sentido, proporcionando também uma estimativa da repercussão da ampliação no que tange aos benefícios ambientais.

7.2 PROJEÇÕES ECONÔMICAS COM A AMPLIAÇÃO DO PARQUE

Devido à falta de informações para a sociedade e os governantes sobre o papel das UCs para o desenvolvimento econômico e social do país, essas áreas são, comumente, substituídas por outros tipos de uso do solo, como produções agrícolas, por exemplo. Essa realidade não é diferente na Chapada dos Veadeiros. Assim, nesta sessão, buscou-se levantar dados, tanto monetários, quanto ambientais, com relação ao território abarcado pelo Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, nos cenários pré e pós expansão, levando em consideração a relevância dessas informações para estimar as reverberações dessa ampliação sobre a preservação do meio ambiente e sobre a geração de renda local, o que, nesta pesquisa, significa aferir a consistência da desconfiança dos setores produtivos e das instâncias menores de governo com relação à perda de território para o Parque.

Para tanto, foi feito um exercício quantitativo com o apoio da equipe do Grupo de Economia do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (GEMA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, que possui sistema e metodologia próprios para levantar essas informações. Para fins desta discussão, não interessa, aqui, pormenorizar o sistema utilizado, cujos índices e modelos de cálculo podem ser encontradas na página da internet do GEMA, em Relatório publicado em 2016 denominado “Estudos e produção de subsídios técnicos para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços”²². A quantificação, nesse caso, se deu na forma de coleta dos dados via arquivos de mapas geocodificados chamados de “shapefile” que delineiam os contornos de unidades espaciais de interesse de acordo com alguma característica ou atributo relevante. Tal metodologia permitiu aferir os custos de oportunidade da terra, como também o seu potencial de fixação de carbono e a variação de erosão por município.

O Custo de Oportunidade (COT) da terra refere-se ao valor que se deixa de ganhar pela desistência da sua utilização em atividades agropecuárias em favor da sua conservação, ou seja, equivale ao que seria auferido caso determinado território fosse desmatado para exploração econômica. O valor do COT foi estimado a partir de três modelos alternativos que consideraram fatores como lucro presumido da agricultura, pecuária e silvicultura, com base em dados do

²² YOUNG, C. E. F. (coord.). Estudos e produção de subsídios técnicos para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços. Relatório Final. Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 93. 2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Gema_relatorios/Produto_5_Relatrio_Final_1.pdf>. Acesso em dezembro de 2017.

IBGE de valor da produção municipal; preços da terra, em função do seu uso; e preço da terra a partir de características físicas e de mercado (YOUNG, 2016).

A estimativa de Erosão Evitada do solo por conservação florestal foi obtida a partir da aplicação da Equação Universal de Perdas de Solo (EUPS ou em inglês: Universal Soil Loss Equation - USLE), constituída pelos principais fatores que causam a erosão do solo como, por exemplo, chuva, comprimento e grau do declive, fatores de uso e manejo do solo, dentre outros. Evitar erosão é importante para evitar danos à qualidade do solo e também para evitar a sedimentação de cursos d'água.

A conservação de carbono florestal corresponde ao estoque de carbono evitado de ser lançado na atmosfera em razão do não desmatamento. Essa noção advém do fato de que a vegetação captura (“sequestra”) carbono em forma de CO₂ (gás carbônico) no processo de fotossíntese, reduzindo a quantidade de gases de efeito estufa (GEEs), influentes no processo de aquecimento global.

Desse modo, chegou-se aos seguintes valores por município:

Tabela 2: Valores de COT, Variação Erosão e Estoque de Carbono por Município.

Municípios dentro do PNCV	Média do COT em Fluxo Anual	Variação Erosão (t/ha/ano)	Estoque de Carbono por Hectare (tCO ₂ e/ha)
Alto Paraíso de Goiás	R\$ 212,74	29,13	132,28
Cavalcante	R\$ 208,87	33,45	147,92
Colinas do Sul	R\$ 227,76	28,96	155,24
Nova Roma	R\$ 218,37	33,69	237,87
São João d'Aliança	R\$ 287,03	20,31	169,99
Teresina de Goiás	R\$ 284,17	31,54	172,28

Fonte: Elaboração própria, com dados gerados pela equipe do GEMA-IE/UFRJ para este estudo.

Esses valores foram, então, multiplicados pelas respectivas áreas correspondentes ao Parque dentro de cada município, chegando a valores absolutos acerca dessas informações nos cenários pré e pós ampliação:

Tabela 3: COT, Variação Erosão e Estoque de Carbono por Município no cenário pré ampliação do PNCV.

CENÁRIO PRE AMPLIAÇÃO DO PNCV				
Municípios dentro do PARNA	Área Antiga (ha)	COT em Fluxo Anual	Erosão Evitada Anual (t/ha/ano)	Estoque de Carbono Evitado (tCO ₂ e)
Alto Paraíso de Goiás	24.098	R\$ 5.126.616	701.996	3.187.820
Cavalcante	41.075	R\$ 8.579.279	1.373.870	6.075.946
Colinas do Sul	-	-	-	-

Nova Roma	-	-	-	-
São João d'Aliança	-	-	-	-
Teresina de Goiás	-	-	-	-
Total	65.173	R\$ 13.705.894	2.075.866	9.263.766

Fonte: Elaboração própria, com dados gerados pela equipe do GEMA-IE/UFRJ para este estudo.

Tabela 4: COT, Variação Erosão e Estoque de Carbono por Município no cenário pós ampliação.

CENÁRIO PÓS AMPLIAÇÃO DO PNCV				
Municípios dentro do PARNA	Área Nova (ha)	COT em Fluxo Anual	Erosão Evitada Anual (t/ha/ano)	Estoque de Carbono Evitado (tCO ₂ e)
Alto Paraíso de Goiás	82.959	R\$ 17.648.567	2.416.647	10.974.190
Cavalcante	76.194	R\$ 15.914.610	2.548.536	11.270.914
Colinas do Sul	29	R\$ 6.669	848	4.545
Nova Roma	73.427	R\$ 16.034.451	2.473.522	17.466.328
São João d'Aliança	2.404	R\$ 690.126	48.842	408.735
Teresina de Goiás	7.098	R\$ 2.016.950	223.842	1.222.796
Total	242.112	R\$ 52.311.373	7.712.237	41.347.508

Fonte: Elaboração própria, com dados gerados pela equipe do GEMA-IE/UFRJ para este estudo.

No que tange aos dados ambientais, os resultados mostram que, no atual cenário de expansão do Parque, a conservação dos 242.112 hectares permitirá evitar a erosão de 7.712.237 toneladas por hectares por ano, ao passo que também se evita o lançamento de 41.347.508 de toneladas de carbono na atmosfera. Essa estimativa é importante, especialmente se considerarmos que, no Brasil, grande parte das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) se origina do desmatamento, sobretudo nos biomas Amazônia e Cerrado. Embora o cerrado, devido às características de sua vegetação, apresente densidade de carbono mais baixa que a Amazônia (YOUNG, 2016), a importância de preservá-lo, com relação à emissão de GEEs, se impõe, na medida em que as projeções de áreas a serem desmatadas são maiores. Assim, essas informações facilitam a compreensão acerca dos benefícios gerados pela conservação dessas áreas para a sociedade, tendo em vista o potencial de redução dessas emissões do cerrado. Evitar lançar essa quantidade de gás carbônico na atmosfera é significativo para ajudar no cumprimento das metas globais de estabilização do aquecimento global, além de trazer benefícios adicionais para a biodiversidade, a agricultura e o uso da água no país, já que os processos erosivos podem comprometer o abastecimento de água humano.

Quanto à parte monetária do levantamento, o Custo de Oportunidade da ampliação apurado é de R\$52.311.373,00 em um ano, o que significa dizer que, se a atual área do PNCV

fosse desmatada para aproveitamento do solo em atividades de agropecuária e silvicultura, este seria o valor aproximado auferido anualmente com a exploração dessas atividades.

Por outro lado, um estudo publicado em 2017, que aferiu o impacto financeiro gerado pelo turismo na Chapada dos Veadeiros, concluiu que esta atividade gera para a região, por ano, R\$92 milhões (GOMES, 2017). O estudo foi realizado com aplicação de formulários a visitantes do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros no ano de 2015, concluindo, inclusive, que o potencial de arrecadação do Parque, caso houvesse a cobrança de ingressos, seria de R\$1,2 a 1,4 milhões ao ano²³, com base nos 64 mil visitantes de 2016, montante que poderia ser utilizado para manutenção da unidade e para a contratação de recursos humanos para gerir a área, atualmente insuficientes.

Quadro 4: Comparação entre valores estimados auferidos anualmente pelas diferentes possibilidades de exploração econômica do território do PNCV

Atividade	Valor aproximado auferido por ano
Agropecuária e silvicultura	R\$ 52.311.373,00
Turismo	R\$ 92.000.000,00 (ou R\$1,2 a 1,4 milhões a mais com cobrança de ingressos)

Fonte: Elaboração própria, com dados gerados pela equipe do GEMA-IE/UFRJ para este estudo e por GOMES, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23707/1/2017_PaulaOliveiraGomes.pdf>. Acessado em: 2 de janeiro de 2018.

A análise comparativa desses valores evidencia que a atividade turística é consideravelmente mais rentável do que as demais possibilidades de uso do solo consideradas, o que ressalta a importância desta UC e de sua recente ampliação, apontando no sentido de que a melhor opção em termos de desenvolvimento econômico é seu uso sustentável para o turismo, não sendo a perda dessas áreas para o agronegócio uma boa alternativa de geração econômica.

Fundamental salientar que o valor do COT do território da Chapada é comparativamente baixo, dada a baixa aptidão agrícola do solo, se comparado a outras áreas do Brasil, de solos nobres para a agricultura como, por exemplo, áreas no sul e sudeste do país, onde o COT é de

²³ Considerando os valores de R\$20 (moda) ou R\$23 (média) pelo ingresso.

milhares de reais por hectare (ANGELO, 2016, on-line), o que, em termos práticos, retrata que desmatar essas áreas implica em prejuízo financeiro.

Isso prova que, ao contrário das desconfianças apresentadas pelos governos locais e regionais e suas estratégias de desenvolvimento da região baseadas na expansão do agronegócio, o PNCV não representa estagnação ou atraso econômico, pelo contrário, ele, de fato, possui um importante valor econômico, possibilitado pela visitação, que já impacta positivamente a região, no sentido de gerar alternativas econômicas, ao mesmo tempo em que se concilia a conservação e evita perdas ambientais.

8 DISCUSSÃO

8.1 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO

Conhecida por “corredor da miséria” durante décadas, tendo em vista seu atraso econômico em relação ao restante do estado, a região nordeste de Goiás agora conta com fama internacional por conta da Chapada dos Veadeiros, atraindo visitantes de vários lugares do mundo. Não é por outro motivo que o turismo ecológico vem sendo vislumbrado como alternativa possível à conversão das práticas econômicas vigentes no bioma cerrado em práticas menos agressivas para o meio ambiente. Entende-se, assim, que a recente ampliação do PNCV representa um reforço nessa direção. No entanto, não se pode deixar de abordar uma questão que é amplamente reforçada pela doutrina e que, no caso em comento, se apresenta como um ponto a ser melhorado na implementação e desenvolvimento das ações na Chapada dos Veadeiros que é a participação social.

O resultado das entrevistas mostra que, embora os requisitos legais impostos para o processo de criação de uma Unidade de Conservação, como a realização de estudos prévios e consultas públicas, tenham sido devidamente cumpridos pelos órgãos proponentes, estas medidas não se mostraram suficientes para proporcionar um ambiente onde as populações locais se sentissem inseridas no processo. O que predomina é uma percepção de que a nova realidade que se apresenta para a região foi imposta de “cima” para “baixo”, pelo Governo Federal aos municípios. Essa sensação é ainda mais presente nos municípios de Nova Roma, Teresina de Goiás e São João D’Aliança, com os quais “não houve um esforço bilateral de diálogo com o Ministério do Meio Ambiente” (informação verbal²⁴).

²⁴ Diretor de Ações Socioambientais do ICMBio. Depoimento. [19 de julho de 2017]. Entrevista concedida a Bárbara Brasil.

O resultado disso são ressalvas e desconfianças com relação também às próximas ações programadas pelo Governo. As estratégias anunciadas englobam a regularização fundiária e pagamento de indenizações, as quais, no entanto, suscitam incertezas, por parte da população, quanto à real possibilidade de pagamento e valor das mesmas. Há, inclusive, uma descrença, por parte de alguns gestores municipais, quanto à competência dos órgãos ambientais em preservarem a área, pois as famílias que a habitam é que seriam responsáveis pela proteção da terra, contribuindo para a sua conservação, por exemplo, na “intervenção em casos de incêndios” (informação verbal¹) e evitando invasões e extração ilegal de recursos naturais, sendo, logo, interessante que elas ficassem. Além disso, segundo relato em entrevista, uma das propriedades tomadas pelo Parque pertencia a uma pessoa que já vinha tentando transformar a sua propriedade em uma RPPN, mas que, por entraves documentais e burocráticos, devido às questões fundiárias complexas, não conseguiu formalizar sua situação a tempo e veio a perder a terra, onde já realizava projetos e ações preservacionistas e, por outro lado, algumas terras que já se encontravam degradadas, por conta da sua exploração econômica, teriam sido poupadas dos novos limites do Parque.

Em adição, muitos gestores municipais consideram igualmente impositiva a proposta de concessão de uso do Parque, em especial porque “a proposta já teria sido apresentada com uma empresa pré-estabelecida para assumir a gestão, o que não teria conferido, a organizações locais, a oportunidade de tomar partido nisso” (informação verbal²⁵).

Por último, com relação à abertura de novos atrativos voltados para os municípios antes não abarcados pelo Parque, também há um temor com relação aos impactos disso na dinâmica dessas comunidades. Em resumo, o que se verifica é que, uma vez que, de modo geral, as instâncias locais, tanto governo quanto sociedade, não se sentem protagonistas desse processo, como resultado têm-se um quadro onde, para todas as ações previstas, há dúvidas e receios.

Diante disso, considerando que o sucesso dessa estratégia de conservação bem como de desenvolvimento da região depende do apoio e da participação ativa desses atores locais, é preciso que haja, agora, um esforço no sentido de fazer com que eles se sintam incluídos, não apenas como elementos do projeto, mas como partes que influenciam nas suas direções e tomadas de decisão referentes à gestão do PNCV.

²⁵ Vice-Prefeito de Alto Paraíso de Goiás. Depoimento. [10 de julho de 2017]. Entrevista concedida a Bárbara Brasil.

Segundo Benevides (2002 apud CONTI; IRVING, 2010), para se efetivar propostas de ecoturismo como possibilidade de desenvolvimento (compreendido, neste estudo, como geração de renda e elevação da qualidade de vida da população), é necessário conciliar a preservação ambiental com a manutenção da identidade cultural, dentro de um processo participativo. Ainda, segundo Irving (1999), a participação da população do local no planejamento de qualquer iniciativa turística, constitui um pressuposto decisivo para o êxito do próprio turismo. Nesse sentido, ressalta-se a importância dos colegiados decisórios, como é o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Alto Paraíso - COMDEMA e do CONPARQUE, que é o conselho consultivo do PNCV, do qual participam representantes de diversos grupos e organizações da sociedade, os quais dão a oportunidade de discussão e participação social em temáticas de cunho ambiental.

No entanto, não se pode esquecer que a realidade também envolve atores sociais não organizados e que, portanto, ainda não participam desse processo, como é o caso de famílias de camponeses que, com a ampliação, deverão sair de suas terras. Segundo dados levantados nas entrevistas, por não terem informação clara sobre todo o processo de ampliação, estas pessoas acabam sendo abraçados por setores, como é o caso do de agronegócio, num cenário onde a luta imediata pela manutenção da terra é comum a ambos, mas que, em realidade, apresentam interesses, em essência, diversos dos dessas comunidades, uma vez que “ao contrário dessas famílias, que dependem da manutenção do equilíbrio ecossistêmico e dos recursos hídricos locais, o grande agronegócio, ao esgotar os recursos, pode mudar-se de lugar” (informação verbal²⁶).

Essa complexidade e heterogeneidade de interesses envolvidos revelam modos diferenciados de existência que expressam a luta por autonomia de grupos que resistem, em alguma medida, ao modelo imposto (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010 apud SAISSE, 2014). Assim, entende-se que o apaziguamento das tensões e uma expansão da atividade do turismo que se dê de modo a respeitar os diferentes modos de vida e suas capacidades de transformação e de adaptação diante das mudanças que se apresentam na realidade, requer uma condução repartida no processo de gestão do ambiente com a inserção desses diversos atores.

²⁶ Ambientalista, integrante do CONPARQUE. Depoimento. [28 de julho de 2017]. Entrevista concedida a Bárbara Brasil.

8.2 AMPLIAÇÃO DO PNCV E OPORTUNIDADES PARA A CONSERVAÇÃO

8.2.1 ATIVIDADE TURÍSTICA

A análise comparativa de alguns indicadores demonstra que o turismo tem sido um importante eixo de desenvolvimento da região da Chapada dos Veadeiros. Segundo dados da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, verificou-se um crescimento de 243% na arrecadação do ICMS da região, no período entre os anos de 1999 e 2003, ao passo que a arrecadação do Estado cresceu apenas 105,0% no mesmo período. Segundo Yazigi (2006), a arrecadação do ICMS poderia não ser um indicador comprobatório do peso da atividade turística, caso houvesse, na região, instalação de empresas de grande porte, uma vez que elas, por si só, gerariam uma arrecadação considerável. No entanto, este não é o caso, sendo a receita proveniente de pequenas e médias empresas, de modo que a evolução da arrecadação do ICMS é verificada, principalmente, no setor de comércio e serviços, como pequenos estabelecimentos, mercearias, pequenos armazéns, lanchonetes e outros, que geram emprego e renda para a população local.

De acordo com indicadores de potencialidade turística desenvolvidos pela EMBRATUR¹ (2006), a proximidade do PNCV do aeroporto de Brasília (cerca de três horas de carro) lhe confere uma boa avaliação com relação à distância em relação a países do Mercosul e também acessibilidade pelos países da Europa. Além disso, foi apontada a vocação do local para diferentes naturezas de atividades, como ecoturismo e turismo de aventura¹, além de classificados como ótimos fatores como conforto e preço de seus meios de hospedagem, serviços turísticos, atratividade para negócios e eventos e a exuberância de seus atrativos.

8.2.1.1 HISTÓRICO DO TURISMO NA REGIÃO

O deslocamento da capital do país para Brasília, em 1960, como bem pontuado por Novaes (2002), repercutiu significativamente na Chapada dos Veadeiros, pois, além da proximidade à infraestrutura de educação e saúde, os municípios da Chapada passaram a estar inseridos na órbita econômica do Distrito Federal. Não por acaso, em 1961, o governo Juscelino Kubitschek cria, na região, o Parque Nacional do Tocantins que, a partir da redução de seus limites, em 1972, veio a receber o seu nome atual de Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Com a criação do Parque e, principalmente, após a proibição da garimpagem em seus limites, os habitantes do povoado de São Jorge, onde se localiza a entrada da unidade de

conservação, começaram a vislumbrar a atividade turística como uma potencial fonte de renda, através da prestação de serviços de recepção e guiagem nos anos 1980 (OLIVEIRA, 2007).

Ainda na década de 1980, o então governador de Goiás, Ary Valadão começou a implementar o que ficou conhecido como “Projeto Alto Paraíso”. Várias obras foram feitas na cidade com a pretensão de fazer ali a capital provisória do Estado nos períodos de calor intenso de Goiânia. Embora não tenha sido concluído, este projeto desenvolvimentista e seu incentivo ao turismo deixou um legado de benefícios para a cidade, como aeroporto, luz, água, asfalto, telefonia entre outros (LIMA, 2013).

A atividade turística começou a ganhar representatividade a partir dos anos 1990 e, desde então, o número de turistas recebidos a cada ano não para de crescer.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
8.027	16.480	22.158	24.598	19.506	14.589	26.454	18.833

Figura 8: Número de visitantes recebidos pelo PNCV de 2000 a 2007.

Fonte: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/revistafinal.pdf>>. Acesso em: 12 de agosto de 2017.

No ano de 2008, a Chapada dos Veadeiros foi contemplada pelo “Programa Turismo em Parques” do Ministério do Meio Ambiente, onde foram selecionados, num primeiro momento, seis Parques Nacionais para recebimento de investimentos e o desenvolvimento de ações, sendo eles: Aparados da Serra (RS/SC), Chapada dos Veadeiros (GO), Serra dos Órgãos (RJ), Serra da Capivara (PI), Jaú (AM) e Lençóis Maranhenses (MA). As áreas selecionadas encontravam-se em diferentes estágios de implementação do turismo, estando algumas delas em fases preliminares de planejamento e consolidação e outras em estágio mais avançado de estruturação da visitação.

A estratégia do programa foi investir na infraestrutura do entorno dos parques para possibilitar hospedagem e melhorias nas condições de acessibilidade. No caso da Chapada, as ações foram voltadas para os municípios de Cavalcante e Alto Paraíso, por concentrarem as atividades de turismo da região. À época, foram identificadas como demandas, nestes municípios, as seguintes ações:

Recuperação do projeto de sinalização turística; Implantação de infraestrutura urbana com aterro sanitário, coleta seletiva de lixo, estação de tratamento de esgoto; Capacitação para grupos voluntários de busca e salvamento, para pessoal que trabalha na prestação de serviços de apoio ao turismo (hotelaria, guias, restaurantes, etc.); Promoção de linhas de financiamento para o desenvolvimento e a qualificação de empreendimentos de apoio ao turismo (hospedagem, alimentação, negócios);

Construção da sede do corpo de bombeiros no município de Alto Paraíso; Finalização da pavimentação e construção de redutor de velocidade na estrada Alto Paraíso até São Jorge. Alguns trechos dessa estrada cortam o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Portanto, o percurso deve conter sinalização, placas de advertência, mirantes, entre outros equipamentos que possam valorizá-la ainda mais como uma “estrada-parque” (MMA, 2008, p. 12).

Além disso, havia as seguintes demandas de investimento no interior do Parque:

Recuperação do centro de visitantes; Implementação de equipamentos facilitadores para apoio à visitação; Recuperação da estrada administrativa interna do parque; Implantação e recuperação das principais trilhas do parque; Abertura e construção de estrada de resgate da Torre para Sete Quedas; Implantação a exposição do centro de visitantes; Aquisição de equipamentos de busca e salvamento; Implantação do projeto de sinalização nas trilhas; Implantação das trilhas do Carrossel e da Sete Quedas (MMA, 2008, p. 12).

De fato, muitas dessas ações foram implementadas, contribuindo para a consolidação e expansão da atividade turística como a principal atividade econômica em Alto Paraíso e em seu distrito, sede do PNCV, São Jorge.

8.2.1.2 ATIVIDADE TURÍSTICA E PERSPECTIVAS COM A AMPLIAÇÃO

Na atualidade, a exemplo de Alto Paraíso de Goiás, essa vocação do local para o turismo ecológico é vislumbrada como uma oportunidade econômica para toda a região. Assim, vem ocorrendo, nos últimos 15 anos, um incremento na visitação turística, mesmo que em menores proporções, também nos municípios de Colinas do Sul, São João D’Aliança e Teresina de Goiás, que se localizam na zona de amortecimento do PNCV (MENDONÇA FILHO, 2007). Agora, com a recente ampliação, Teresina de Goiás, Nova Roma e São João D’Aliança passam a abrigar, em seus territórios, parte do Parque.

No caso específico de São João D’Aliança, município de passagem obrigatória para quem sai de Brasília em direção à Chapada dos Veadeiros, uma vez que se localiza antes da cidade de Alto Paraíso, as entrevistas feitas em campo com representantes da prefeitura revelaram que o desenvolvimento do turismo é uma forte aposta da atual gestão do município que, poucos meses após o seu início, já implementou a Secretaria de Turismo, bem como um fundo para financiar ações neste sentido e, inclusive, tem como um dos objetivos retomar o “Encontro de Povos da Chapada”, festa originalmente promovida por ONGs da região visando a valorização e o fortalecimento dos povos tradicionais da localidade.

Outro fenômeno interessante neste município, que tem como principais atividades econômicas a monocultura de soja e a agropecuária, foi a implementação da Secretaria de Meio

Ambiente, principalmente, visando melhorar a gestão ambiental e a observância ao cumprimento de alguns requisitos ambientais da Lei de ICMS Ecológico de Goiás para recebimento de recursos, mostrando que o desenvolvimento econômico de Alto Paraíso tem chamado a atenção dos gestores municipais de seus arredores para a atividade turística e para a importância da conservação dos recursos naturais desses territórios.

Contudo, o paralelo avanço da agropecuária no cerrado na última década faz insurgir um grande conflito entre setores da sociedade e do governo. No município de Cavalcante, por exemplo, onde a atividade agropecuária tem peso, embora, atualmente, a prefeitura reconheça que a principal atividade econômica do município já seja o turismo, a proposta de ampliação do PNCV encontrou certa resistência, pois, segundo o prefeito, o município já teria 63% de seu território privado de uso para plantio em decorrência do Parque, o que significaria, para a população local, uma redução de oportunidades de terras para plantio e de trabalho e subsistência no campo. Assim, o processo de diálogo entre o ICMBio e este município sobre a proposta de ampliação do Parque envolveu a negociação da de uma segunda entrada para o PNCV por Cavalcante, em função da expectativa de incremento ainda mais intenso do turismo no município e de seus ganhos econômicos. Tal fato aponta que, neste município, a ampliação do PNCV, embora implique em desapropriações, é, de modo geral, compreendida como uma importante oportunidade de desenvolvimento econômico para o local, tendo, assim, apoio, na medida em que contribua para a expansão da atividade turística ali.

Nesse sentido, entende-se que a recente extensão dos limites do Parque, também para os municípios de Nova Roma e de Teresina de Goiás, que contam com paisagens intocadas de grande potencial turístico, simbolize um incentivo, nessas localidades, para o desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo, quanto antes sejam percebidas e apropriadas as oportunidades de retorno econômico trazidas pelo Parque Nacional.

Importante apontar para o fato de que Nova Roma estava entre os municípios mobilizados pelo vice-governador de Goiás para assinatura do manifesto contra a ampliação do Parque. Segundo o manifesto, divulgado em reportagens jornalísticas²⁷, a ampliação do PNCV para estes municípios pobres representaria uma sentença de estagnação econômica e social,

²⁷ Portal de Imprensa do Governo de Goiás: Goiás Agora. Reportagem publicada em 18 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.goiasagora.go.gov.br/prefeitos-de-municipios-da-regiao-da-chapada-dos-veadeiros-se-manifestam-contra-expansao-de-parque-2/>>. Acessado em: 23 de maio de 2017.

decorrente da submissão dos territórios às legislações de proteção ambiental, prejudicando o desenvolvimento da região.

8.2.1.3 USO PÚBLICO E PNCV: REFLEXOS PARA O MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE

As reflexões em torno da consolidação de uma Unidade de Conservação, como já anteriormente mencionado, perpassa a proteção do meio ambiente, mas também considera as manifestações culturais e meios de vida que o cercam e as possibilidades de desenvolvimento econômico e social. Assim, é pertinente levantar considerações sobre o ecoturismo em curso na Chapada dos Veadeiros, no que tange às suas implicações, tanto para o meio ambiente, quanto para a sociedade, identificados pela vivência em campo e também em bibliografia. Mencionam-se três estudos realizados sobre os impactos do turismo:

- 1) Domiciano e Oliveira (2012), onde os autores fazem uma cartografia dos impactos ambientais no PNCV;
- 2) Mendonça Filho (2007), que elenca uma sequência de problemas advindos das atividades de ecoturismo e; por fim,
- 3) Damando (2003), que fez um levantamento dos impactos do turismo no município de Cavalcante.

Primeiramente, cabe elucidar algumas características da visitação no interior do Parque Nacional. Visando manejar os impactos sobre o ecossistema, a visitação é interrompida às segundas-feiras e, nos demais dias, o Parque comporta um limite de 510 pessoas, distribuídas em diferentes quantidades pelas quatro possíveis trilhas abertas à visitação (ICMBIO, 2016). Atualmente, não é cobrado ingresso e nem obrigatória a contratação de guias. No entanto, o PNCV não é a única atração turística da região, onde é comum que diversos proprietários, que possuem atrativos de exuberante beleza natural em seus terrenos, cobrem pela visitação desses locais.

Dentre os impactos da atividade turística sobre o meio ambiente, tanto do PNCV quanto dos seus arredores, Mendonça Filho (2007) já identificou a deposição irregular de lixo e de esgoto doméstico; desmatamento; poluição visual decorrente de placas e pichações de monumentos naturais; incremento dos processos erosivos nas cidades, pela construção de estradas e infraestrutura, e nas trilhas, pelo trânsito de pessoas; coleta de plantas ornamentais e medicinais e introdução de espécies exóticas de plantas e de animais nos ecossistemas naturais;

caça ilegal; dentre outros. Os estudos mostram que os impactos são mais incidentes nos atrativos das propriedades particulares, onde não há controle sobre a visitação, demonstrando a diferença que faz um planejamento qualificado destas atividades, se compararmos com a visitação que ocorre dentro do Parque.

Outros impactos assinalados pelos estudos estão relacionados ao uso e ocupação do solo, em razão da implantação de novos serviços e empreendimentos, principalmente no Distrito de São Jorge, onde se localiza a sede do PNCV. Em campo, foi possível constatar que o mesmo ocorre também na cidade de Alto Paraíso, onde, durante a reunião do COMDEMA, debatia-se, justamente, a permissão ou não do loteamento de duas propriedades, visto que uma importante preocupação dos gestores, atualmente, é o crescimento acelerado que ocorre em Alto Paraíso, resultante de um movimento de “êxodo urbano”, por pessoas que buscam um estilo de vida mais simples e conectado com a natureza e que vem atraídas pela atmosfera mística e espiritualizada da cidade. Na reunião, foram apontados problemas que já decorrem desse crescimento, como falta d’água, especulação imobiliária e a descaracterização do meio rural, já que tem sido comum que várias pessoas fundem “ecovilas”, com inúmeras famílias, a partir da compra conjunta de um mesmo lote de terra, que, segundo a lei municipal, deveria corresponder a apenas um núcleo familiar.

Não à toa, durante a entrevista com a secretaria de meio ambiente de Nova Roma, identificou-se que há uma desconfiança com relação ao desenvolvimento do turismo no município, não apenas por conta da possibilidade de crescimento desordenado e pressões sobre o meio natural e infraestrutura social existente, mas também pelo receio com relação ao fato de o local passar a ser frequentado por pessoas de fora, com outras culturas e religiões, e as possíveis alterações que isso pode gerar no cotidiano dos moradores. No entanto, embora haja essa suspeita com relação ao incentivo ao turismo neste município, há um debate, ainda incipiente, sobre o turismo como uma alternativa de desenvolvimento para o local. Agora, com a presença do PNCV no território desta cidade, é possível que este debate se consolide cada vez mais.

O grande fluxo de pessoas em Alto Paraíso é, ainda, apontado por Damando (2003) como um dos motivos que tem elevado o fluxo de turistas em direção à Cavalcante, sendo seu perfil, em geral, de pessoas que procuram maior tranquilidade, mais opções de lugares inexplorados e que já não se identificam com a forma de turismo praticada em Alto Paraíso. Neste sentido, é esperado que, com a abertura de uma entrada para o PNCV pelo território de

Cavalcante, esse fluxo se intensifique ainda mais, o que exigirá um bom planejamento para evitar as indesejadas pressões sobre o meio social. Por outro lado, pontua-se o que afirmam Domiciano e Oliveira acerca da relação direta entre dispersão espacial dos atrativos turísticos e a dispersão da ocorrência de danos ambientais:

Se os atrativos estão concentrados numa área menor, os impactos tendem a se avolumar e tomarem-se mais evidentes, como no caso dos atrativos nas propriedades particulares; ao passo que, com uma maior dispersão desses atrativos, há uma tendência de os impactos serem menos percebidos, como no caso das trilhas do PNCV, que são mais longas, diluindo a capacidade de percepção de quem os vê (2012, p. 194).

Assim, considerando-se que, no momento, a atividade turística é perceptivelmente mais impactante no Distrito de São Jorge que, por alocar a sede do PNCV, acaba recebendo o maior afluxo de pessoas, é possível que haja uma melhor distribuição do fluxo de turistas pela região com uma nova entrada do Parque por Cavalcante, de modo a amenizar, em alguma medida, as pressões do turismo sobre São Jorge, desde que, como mencionado anteriormente, este processo seja bem planejado.

No que se refere às implicações para o meio ambiente dessa nova entrada do Parque, cabe mencionar que, em geral, a realidade dos parques é que, em média, apenas uma pequena parcela dos seus territórios é destinada ao uso público (em torno de 5%) enquanto que a maior parte permanece inacessível à população, o que, segundo Fontoura (2015), indica que o turismo acaba não sendo um fator de degradação da biodiversidade nessas áreas.

No caso específico da Chapada dos Veadeiros, o acesso turístico a uma parcela relativamente pequena do Parque se comprova pela análise do mapa a seguir, que mostra a localização dos principais atrativos da Chapada:

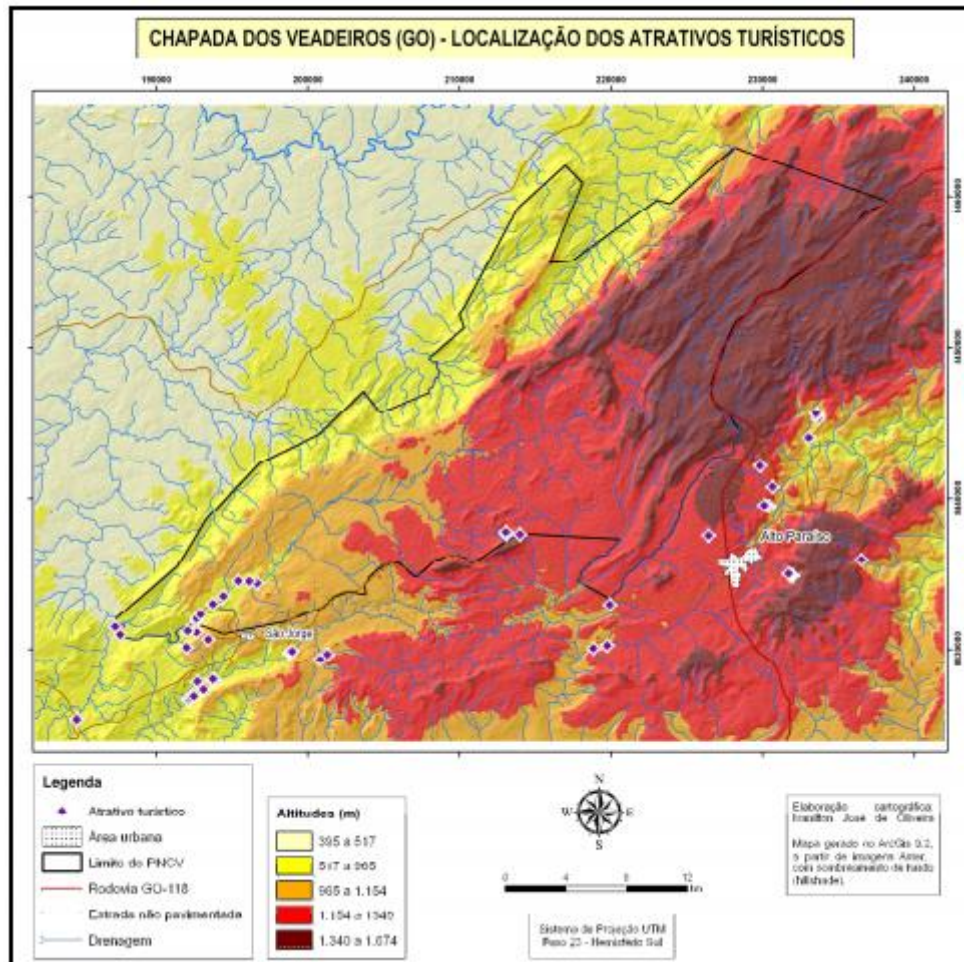


Figura 9: Localização dos atrativos turísticos da Chapada dos Veadeiros.
 Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 148).

Como se percebe, apenas uma pequena área do PNCV é acessível aos turistas. Atualmente, todos os atrativos localizados dentro da linha preta do mapa da Figura 9, que corresponde ao território do Parque, estão próximos a São Jorge, enquanto que, na região de Cavalcante, ao norte do mapa, não há atrativo algum aberto à visitação, de modo que os turistas que vão para Cavalcante se direcionam para visitar os atrativos existentes no território da comunidade Kalunga do Engenho, fora do PNCV.

A experiência em campo permitiu a verificação de que, por conta disso, a comunidade Kalunga já possui uma considerável estrutura para recepção dos turistas, contando com recintos que servem refeições e acomodações, como campings e quartos, aos turistas, além da possibilidade de contratação de guias da própria comunidade. Há, ainda, uma pequena loja com alguns artesanatos e doces tradicionais feitos no próprio quilombo, demonstrando uma consistente organização e ajuste da dinâmica comunitária em função da geração de renda através do turismo na região. Contudo, como bem pontua Damando (2003), a sustentabilidade desta atividade no território Kalunga depende da participação ativa da comunidade em atribuir

parâmetros para o desenvolvimento do turismo que respeitem o limite de saturação do meio natural em que se insere, cujas características ecológicas os próprios habitantes conhecem melhor do que ninguém, o que implica na necessidade de participação social ativa no planejamento do uso da área. Segundo a autora, a participação ativa, e não passiva, neste processo, de modo que a comunidade esteja consciente e desejava da inserção da economia do turismo em sua dinâmica social, é fundamental, também, para que haja o incremento de sua qualidade de vida ao mesmo tempo em que se mantém a continuidade dos seus traços culturais e práticas ancestrais, isto é, sem dissolver-se como cultura.

Aliás, sobre essa questão cultural, foi verificado, também, que o turismo praticado na Chapada tem convergido para importantes oportunidades de valorização da cultura local. Anualmente, há uma massiva participação de turistas no “Encontro de Culturas Tradicionais da Chapada dos Veadeiros”, atraídos pelas possibilidades de intercâmbio cultural envolvendo diversos tipos de manifestações artísticas, como música e dança. Na mesma época do ano, costuma ser realizada a “Aldeia Multiétnica”, onde existe a oportunidade de convivência entre os visitantes e indígenas de diversas etnias e regiões do país. Essa valorização da cultura local pelas “pessoas de fora”, já foi percebida, inclusive, por alguns gestores locais, como é o caso da prefeitura de São João D’Aliança, em seu projeto de revitalizar o “Encontro de Povos da Chapada”.

Contudo, as oportunidades aferidas por esta pesquisa não se restringem à cultura e geração de renda, abarcando também o meio ambiente. Na atualidade, o PNCV conta com recursos humanos e financeiros escassos, porém, o próximo passo de gestão territorial do turismo, já em andamento, é a efetivação de uma concessão de uso voltada para a prestação de serviços em torno da visitação do Parque, na qual é selecionada uma empresa privada que realizará serviços como cobrança de ingressos, transporte interno, acampamento e loja de conveniências (ICMBio, 2016), o que ajudará em seu financiamento.

Além disso, seis meses após a ampliação de junho de 2016, o Ministério do Meio Ambiente anunciou o investimento de R\$ 10 milhões em 2018 na Chapada dos Veadeiros, que deverão ser destinados à contratação de instituição para demarcação, cercamento, sinalização e instrução de processos de regularização fundiária²⁸. Também está previsto o desenvolvimento

28 “Veadeiros receberá R\$ 10 milhões em 2018”. Reportagem publicada pela assessoria de comunicação do MMA em 20 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9373-veadeiros-recebera-r-10-milhoes-em-2018>>. Acesso em: 25 de dezembro de 2017.

de um novo plano de manejo, com o planejamento e estruturação de novos atrativos, visando estender a contribuição da unidade para a economia local também aos municípios de Cavalcante, Nova Roma e Teresina de Goiás.

Como se percebe, o turismo só tende a crescer na Chapada dos Veadeiros, não apenas em fluxo, mas também em dimensão territorial, estimulado, não só pela popularidade crescente das maravilhas naturais da região, mas também pelo incentivo do Governo Federal em seu projeto de aliar a proteção de áreas naturais à criação de oportunidades de retorno econômico para as cidades envolvidas. Com isso, busca-se consolidar, na região, um modelo de desenvolvimento que seja “sustentável”, no sentido de que respeitaria, em tese, os limites de saturação da natureza, ganhando o apoio e engajamento da sociedade, através da aproximação entre visitantes e meio ambiente, e do desenvolvimento econômico local e também no sentido de que o sucesso dessa estratégia de desenvolvimento econômico vinculado à proteção do meio ambiente teria o condão de simbolizar a mudança de um paradigma historicamente instaurado, que atrela “progresso” e “prosperidade” à exploração e destruição dos recursos naturais. Assim, em última instância, a proposta do Governo Federal em curso para a Chapada dos Veadeiros tem o objetivo de barrar o avanço do agronegócio no cerrado, apresentando uma outra alternativa de atividade econômica.

Contudo, levando em consideração que a atividade turística, como qualquer outra atividade humana, também provoca impactos ambientais, por depender de uma série de intervenções no espaço físico para se desenvolver (DOMICIANO; OLIVEIRA, 2012), este ambicioso projeto necessita de um bom planejamento, que compreenda o limite no qual esses impactos não comprometem os recursos ambientais dos quais depende o próprio turismo, e nem outros âmbitos, como o social, o cultural e o econômico.

Ainda assim, dentre todos os impactos causados por atividades humanas na região, tais como queimadas, desmatamento, atropelamento de animais, deposição de lixo, erosão e assoreamento de cursos d'água, pode-se afirmar que os mais intensos apresentam vinculação direta com a atividade agropecuária, como é o caso das queimadas, por exemplo, segundo Domiciano e Oliveira (2012, p. 196), demonstrando que, com relação aos outros usos do solo, o turismo seria o que causaria menos danos, até pelo fato de que a conservação do meio ambiente é imprescindível para que ele ocorra.

Além de causar menos impactos, segundo os índices de custo de oportunidade – COT estimados para este estudo, o turismo ainda seria espantosamente mais rentável, gerando para a região, ainda num cenário pré ampliação, R\$92 milhões por ano, enquanto que agropecuária e silvicultura gerariam, no máximo, R\$52.311.373,00 por ano num cenário onde todo o atual território do PNCV (dimensão pós ampliação) fosse desmatado para aproveitamento nessas atividades. Outrossim, na prática, já se percebe que a atividade turística “gera mais oportunidades de emprego do que a monocultura” (informação verbal¹), atualmente, altamente mecanizada.

Esses dados são importantes para quebrar a imediata associação que, muito comumente, se faz entre “área protegida” e “falta de retorno econômico”. No caso em estudo, verificou-se que, muito embora o desenvolvimento econômico de Alto Paraíso, a partir do turismo, seja perceptível para os municípios em seu entorno, há, ainda, uma mentalidade, não só a nível local, como também, regional - e, podemos dizer, até a nível nacional – de que áreas destinadas à preservação implicam em engessamento e atraso econômico, que deriva de um contexto histórico, onde a exploração e degradação dos recursos naturais foi o mote de desenvolvimento até então.

Visando facilitar a modificação dessa lógica, que atrela desenvolvimento, compreendido como mote de prosperidade e bem-estar, a atividades de exploração da natureza, como, no caso em análise, garimpo e agronegócio, já existem mecanismos econômicos pensados para compensar e incentivar aquelas localidades ou proprietários que possuem e mantêm suas áreas destinadas à proteção ambiental, privadas de exploração econômica.

Assim, em se tratando de Goiás, se levarmos em consideração que o estado já dispõe de um mecanismo que, em tese, foi pensado exatamente para compensar financeiramente os municípios que possuem unidades de conservação em seus territórios, que é o ICMS Ecológico, somos levados a questionar o porquê da persistência quanto a essa percepção de falta de retorno econômico com relação à UC e a consequente resistência inicial à proposta de ampliação do PNCV. Nesse sentido, a vivência em campo permitiu o levantamento de importantes considerações acerca do ICMS Ecológico de Goiás e suas potencialidades e eficácia em compensar e estimular os municípios goianos a preservarem suas áreas naturais.

8.2.2 O ICMS ECOLÓGICO DE GOIÁS E A PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO PNCV

8.2.2.1 O MECANISMO DE ICMS ECOLÓGICO

No Brasil, a principal fonte de arrecadação dos estados e de grande parte dos municípios é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS. O ICMS é um imposto estadual incidente sobre as operações referentes à circulação de mercadorias, prestação de serviços de transporte intermunicipal, interestadual e serviços de comunicação realizadas dentro do território do estado. De acordo com a Constituição Federal, os estados devem encaminhar 25 % desses recursos aos municípios e, dentro dessa porcentagem, a distribuição dos recursos pelos municípios obedece a seguinte regra: 75% são distribuídos segundo o critério de Valor Adicionado Fiscal²⁹ e 25% são distribuídos de acordo com a Lei Estadual, sendo que a Lei Estadual é livre para que cada estado defina a sua regra de distribuição e, é nesta regulamentação estadual, que o ICMS Ecológico pode ser inserido.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (Grifo meu)

Cada estado cria suas próprias regras de distribuição segundo suas especificidades econômicas, políticas e sociais. Portanto, não há uma forma única de funcionamento do ICMS Ecológico, uma vez que há espaço de discricionariedade na escolha dos critérios que melhor atinjam os objetivos de induzir práticas conservacionistas por parte dos municípios.

²⁹ Valor Adicionado Fiscal (VAF) é o índice formado pelas informações dos contribuintes, relativo aos seus movimentos econômicos. O valor adicionado do município corresponderá ao valor das saídas de mercadorias mais o valor das prestações de serviços de transporte interestadual/intermunicipal e de comunicação deduzidos dos valores das entradas de mercadorias e insumos utilizados. É apurado com base nas Declarações sujeitas à entrega anual e obrigatória para todos os contribuintes do ICMS (IBGE, 2008).

A ideia desse e de outros instrumentos econômicos para políticas de proteção ao meio ambiente é incentivar os agentes a procurar a melhoria ambiental voluntariamente, pelo princípio protetor-recebedor (LOUREIRO, 2002). Tal lógica deriva do fato de que os chamados instrumentos de comando e controle se revelaram insuficientes para, isoladamente, conduzir a uma adequada e eficiente tutela ambiental, exigindo que o Estado lance mão, adicionalmente, dos instrumentos ditos econômicos para, mediante mecanismos de estímulo e indução, obter os resultados ambientais almejados. No caso do ICMS Ecológico, os municípios interessados nesta compensação têm que, por exemplo, criar áreas de conservação, melhorar a qualidade dessas áreas, investir em saneamento ou desenvolver qualquer outro fator ligado ao meio ambiente que entre no cálculo dos valores a serem repassados, dependendo do que a Lei Estadual estipule. Essa ação voluntária garante um aumento na receita dos municípios e insere um caráter competitivo entre os que desejam receber parte destes recursos. Desta forma, o ICMS Ecológico funciona recompensando os municípios que investem em meio ambiente, aumentando sua receita, e “punindo” os que não tem uma conduta ambiental satisfatória, ao diminuir parte da sua receita. Além disso, se propõe a restabelecer o equilíbrio econômico entre os Municípios de um mesmo Estado, reparando o prejuízo daqueles que sofrem restrições de uso de seu território, por força da existência de áreas de proteção ambiental. Assim, possui duas funções essenciais: compensatória e indutiva (PASSOS; RAMALHO, 2014). Importante mencionar que os recursos provenientes do ICMS não podem ser vinculados a um tipo específico de gasto, logo, as prefeituras dos municípios beneficiados decidem como os recursos serão utilizados.

Este instrumento foi implementado pioneiramente no Paraná em 1992, através da Lei Complementar 59/91 e, posteriormente, veio a ser implementado em diversos Estados, como São Paulo, Minas Gerais, dentre outros³⁰. Segundo a lei paranaense, 5% da parcela do ICMS destinada aos municípios devem ser distribuídos para municípios com Unidades de Conservação ou que tenham mananciais de abastecimento público em seu território, ficando cada um dos critérios com metade dos recursos disponíveis. A lei começou a funcionar em 1992 contendo apenas parâmetros quantitativos que contemplavam a relação entre a superfície do território municipal e a superfície territorial das UCs ou mananciais de abastecimento. A experiência demonstrou, todavia, a insuficiência de tais critérios, pela constatação de que, não raras vezes, o Município criava UCs, objetivando incrementar sua participação no rateio das

³⁰ Paraná (1991), São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Amapá (1996), Rondônia (1996), Rio Grande do Sul (1997), Mato Grosso (2000), Mato Grosso do Sul (2000), Pernambuco (2000), Tocantins (2002), Acre (2004), Goiás (2007), Rio de Janeiro (2007).

receitas tributárias em análise, mas não promovia as medidas posteriores reclamadas para sua preservação (LOUREIRO, 2002). Assim, já a partir de 1993, a legislação paranaense foi aperfeiçoada pela introdução de parâmetros também qualitativos na distribuição das receitas, de tal sorte que o percentual destinado a cada Município está sujeito a reavaliação anual, podendo sofrer aumento ou redução, na razão direta do esforço empreendido pela municipalidade para conservação das áreas protegidas existentes em seu território, observadas metas estabelecidas pelo órgão ambiental gestor (Idem). De 1992 até 1999, o aumento total da superfície UCs foi de 142,82%³¹, apresentando um incontestável incentivo à criação de áreas protegidas.

Uma peculiaridade desse instrumento é que, a longo prazo, na medida em que mais municípios, que criaram unidades de conservação, passam a entrar no grupo de beneficiados, a tendência é que os recursos que cada um recebe diminua, a menos que o montante de recursos distribuídos com o critério ambiental aumente gradativamente. Sendo assim, pode ser que, em algum momento, o estímulo a melhora ambiental perca a sua força. Assim, o aumento da arrecadação do ICMS, através do desenvolvimento das atividades que resultam em sua incidência, é desejável, pois garante que os recursos destinados à divisão sob o critério ambiental também aumentarão, sendo muito importante que o montante dos recursos distribuídos pelo ICMS Ecológico se eleve com o tempo.

Em razão dessa dinâmica, o que se espera do instrumento é que, num primeiro momento, haja uma euforia por parte dos municípios e mais áreas sejam protegidas. Em algum momento, no entanto, para que não se chegue a um “ponto de saturação” e para que não se repassem recursos para municípios que tenham apenas áreas protegidas “de papel”, mas que, na prática, não funcionam, a experiência aponta para a necessidade da inserção de critérios de cunho qualitativo para estimular que, num segundo momento, haja uma competição pela qualidade dessas áreas, incentivando, assim, que os recursos provenientes da distribuição do ICMS-E sejam reinvestidos em melhorias ambientais (LEITE, 2001).

8.2.2.2 O ICMS ECOLÓGICO DE GOIÁS: UMA “NÃO OPORTUNIDADE”

No que tange ao Estado de Goiás, para que se possa traçar uma visão concreta acerca de suas particularidades, é importante que, antes, seja lançado um olhar sobre o contexto para o

³¹ Dados obtidos em VEIGA NETO, F. C. (2000). op. cit. p.53 e LOUREIRO, W. (1999) op. cit. p. 49; apud LEITE, 2001, p. 29.

qual foi pensado. Goiás é a segunda maior economia do Centro-Oeste, ressaltando-se pela atividade de agronegócio, o cultivo de algodão, cana-de açúcar, milho e soja, sendo, também, o terceiro maior na criação de rebanho bovino (IBGE, 2012). Esses tipos de atividades econômicas possuem alto impacto ambiental sobre o cerrado, bioma predominante nesta localidade, sendo este também o segundo maior bioma das terras brasileiras (MMA, 2015). No entanto, a região norte do Estado apresenta áreas de cerrado ainda bem preservadas, com pouco desenvolvimento urbano ou industrial e, assim, possui forte vocação turística, sendo esta uma atividade cada vez mais importante ali. No caso específico da região nordeste de Goiás, onde se localiza a Chapada dos Veadeiros, a realidade é, em geral, de municípios pequenos em seu centro urbano, porém de extensões rurais imensas, com recursos financeiros escassos para efetivar projetos. Foi pensando no desenvolvimento desses municípios e na preservação do cerrado existente em seus territórios que o ICMS Ecológico foi proposto para Goiás.

Assim, no ano de 2007, o Estado concebeu, com a Emenda Constitucional nº 40 à sua Constituição, o ICMS-E, como também é conhecido. A ideia dos propositores era, por meio deste instrumento econômico de subsídio intragovernamental, compensar aqueles Municípios que possuem Unidades de Conservação em seus territórios e, portanto, possuem restrições quanto à exploração econômica de parcela de seu solo. Além disso, o recebimento de compensação por área conservada, teria o condão de estimular que mais áreas protegidas fossem criadas nesses territórios, gerando oportunidades de captação de recursos especialmente naquelas regiões com menor desenvolvimento industrial e agrícola e mais preservadas, como é o caso do nordeste goiano.

Entretanto, no processo de produção do texto legal deste incentivo fiscal, o ICMS-E de Goiás passou por algumas possíveis configurações até chegar à que se encontra, atualmente, em vigor. Este processo foi marcado por conflitos de interesse que resultaram na aprovação da Lei Complementar nº 90 de 22 de dezembro de 2011, alvo de críticas por ambientalistas que participaram de todo o processo, que afirmam que o potencial do mecanismo teria sido desvirtuado em razão de alterações feitas na minuta original do projeto de lei.

Considerando que a sua regulamentação só se deu completamente com o Decreto nº 8.147/14, este mecanismo veio a ser implementado apenas a partir de 2014. Não obstante sua implementação relativamente recente, destaca-se a sua importância estratégica diante do contexto atual vivido pela região, onde se tem uma ampliação considerável de uma Unidade de Conservação Federal. Sob a ótica da ciência política, o que se vê é a adoção de estratégias

diferentes, porém complementares, por parte de diferentes esferas de poder autônomas dentro do sistema de governo federativo. Em outras palavras, vê-se o Governo Federal em seu empenho numa política de criação e ampliação de áreas preservadas e, por sua vez, o Governo Estadual lançando mão de um mecanismo que tem o condão de estimular que as instâncias municipais promovam a conservação de mais áreas.

Além disso, a visualização do potencial do turismo como motor de desenvolvimento, não apenas pelos propositores da política de ampliação do Parque, mas também pelos habitantes da região que, nos últimos anos, vem investindo em infraestrutura para acolhimento dos turistas, representam pontos favoráveis em direção ao reconhecimento da preservação ambiental como força motriz de desenvolvimento dessa localidade.

Contudo, ainda não são todas as instâncias municipais que conseguem enxergar oportunidades e novos caminhos com essa ampliação do Parque. A regra ainda é de resistência à essa política de implementação de Unidades de Conservação e de uma preocupação com uma possível estagnação econômica resultante das restrições de uso do solo nestas áreas. Esse ponto dialoga diretamente com o mecanismo de ICMS-E, pensado, dentre outros objetivos, para dar um aporte financeiro aos municípios que mais preservam.

Ao nos debruçarmos sobre o texto legal que concebeu o ICMS-E de Goiás, logo em seu Artigo 1º, nos deparamos com os critérios de distribuição dos recursos, os quais contemplam as localidades que 1- abriguem em seus territórios Unidades de Conservação ambiental; 2- ou que sejam diretamente por elas influenciados ou, ainda; 3- aquelas possuidoras de mananciais para abastecimento público. No Parágrafo 1º, são estabelecidos como espaços territoriais especialmente protegidos: as áreas de preservação ambiental, as estações ecológicas, os parques, as reservas florestais e as florestas, os hortos florestais, as áreas consideradas de relevante interesse ecológico por leis ou decretos, federal, estadual ou municipais, de propriedade pública ou privada.

O Artigo 3º estipula que os Municípios ficam responsáveis por providenciar o cadastramento, na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH, das unidades de conservação ambiental existentes em seus territórios. Além desses quesitos, o município interessado precisa atender aos critérios ambientais e de conservação do meio ambiente, que estão dispostos no artigo 4º desta mesma Lei, executando os seguintes atos administrativos:

a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar e resíduos da construção civil - coleta, transporte e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem;

b) ações efetivas de educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada, instituídas por intermédio de lei municipal e/ou programas específicos;

c) ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas - reflorestamento;

d) programas de redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade;

e) programa de proteção de mananciais de abastecimento público;

f) identificação de fontes de poluição atmosférica, sonora e visual, e comprovação das medidas adotadas para a minimização dessas práticas;

g) identificação das edificações irregulares, bem como a comprovação das medidas adotadas para sua adequação às normas de uso e ocupação do solo;

h) programas de instituição e proteção das unidades de conservação;

i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiente, incluindo a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Fundo Municipal do Meio Ambiente, obedecidas as peculiaridades locais, respeitadas as legislações federal e estadual sobre o assunto.

A lei determina que, aos municípios que já tenham regulamentado e executado, pelo menos, três dessas providências, é destinada uma porcentagem de 0,75% dos recursos de ICMS-E; 1,25% são destinados para os que tenham executado, pelo menos, quatro e 3% para aqueles que observem a, pelo menos, seis dessas diretrizes.

O repasse aos municípios que atenderem aos quesitos é sempre no ano posterior, logo após disponibilização, pelo órgão executivo ambiental, do levantamento estatístico desses municípios e o repasse à Secretaria da Fazenda – SEFAZ de tal relação, a qual, por sua vez, deve autorizar o depósito dos créditos na conta da prefeitura.

Os critérios ambientais de cada município, que o tornam apto ou não para receber o ICMS Ecológico, são avaliados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA), por meio do preenchimento de um Questionário para Avaliação dos Critérios Ambientais (Anexo V).

Importante ressaltar que o ICMS-E não é estático, ficando a SECIMA responsável pelo monitoramento periódico dos municípios. Para fins de facilitar a compreensão, segue esquema didático que resume os procedimentos para destinação dos recursos:

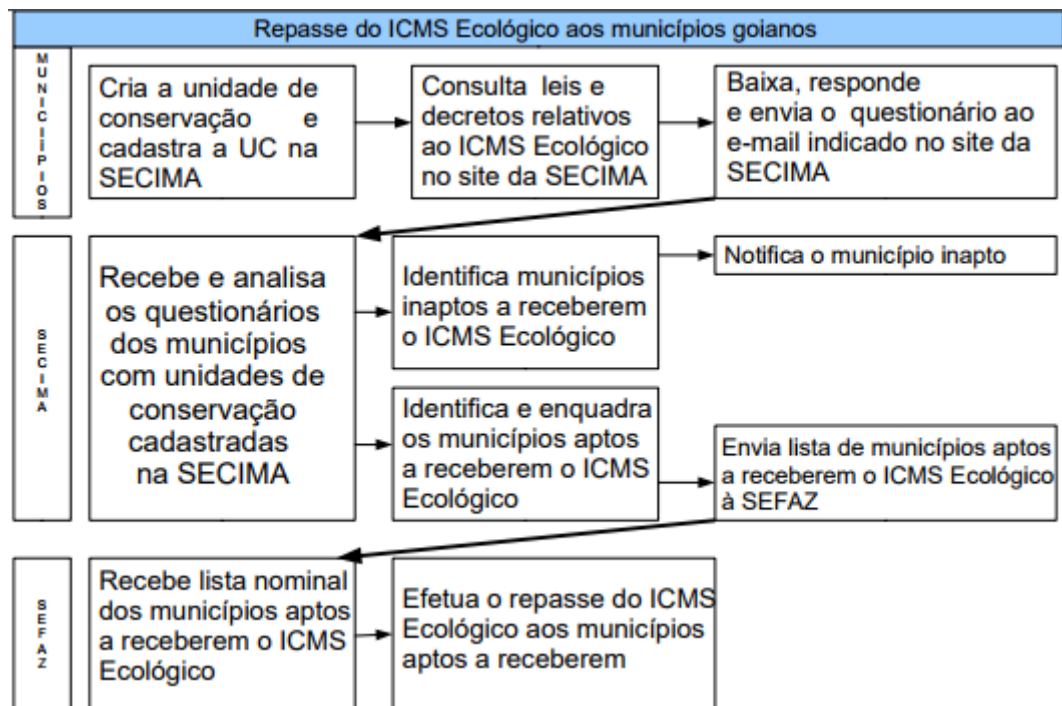


Figura 10: Fluxograma de aplicação do ICMS Ecológico no Estado de Goiás. Fonte: SECIMA. Acesso em: 2 de junho de 2017³².

Assim, para um município requerer o ICMS Ecológico é necessário ter, em seu território, uma Unidade de Conservação devidamente registrada no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC. Visando aferir seu grau de impacto na conduta dos municípios desde a sua implementação, em 2014, foi feita uma análise do cadastro, constatando-se que, de fato, após a implementação do ICMS Ecológico de Goiás, 15 Municípios Criaram Unidades de Conservação, sendo eles: Firminópolis, São Luis de Montes Belos, Palminópolis, Goianesia, Catalão, Itumbiara, Quirinópolis, Mozarlândia, Trindade, Corumbaíba, Carmo do Rio Verde, Itapaci, Jatai, Ivolândia e Itameri. Os únicos Municípios

³² Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-10/fluxograma_icms-ecologico_secima.pdf>.

que já haviam instituído Unidades de Conservação em seus territórios anteriormente ao ICMS-E são Morrinhos, Piracanjuba e Vianópolis, conforme tabela abaixo:

Tabela 5: Unidades de Conservação Municipais do Estado de Goiás criadas após a instituição da legislação referente ao ICMS-E.

MUNICÍPIO	NOME	CATEGORIA	CRIAÇÃO (DISPOSITIVO LEGAL E DATA)	PROGRAMAS ESPECIAIS	EXTENSÃO
Firminópolis	APA Serra Da Diamantina	Área de proteção ambiental / Uso Sustentável	Lei 1.407/pmf/2014 de 22 de abril de 2015	Programa de proteção das nascentes dentro da APA serra da diamantina, bem como outras nascentes fora dos limites desta unidade de conservação em parceria com o batalhão ambiental	9.031,14 ha
Sao Luis De Montes Belos	APA Serra Da Diamantina	Área de proteção ambiental / Uso sustentável	Decreto nº 201/ 2015	Uso proibido de agrotóxico nas várzeas, planícies de inundação e áreas de preservação permanente, caça ou perseguição de animais e extração, corte ou retirada de cobertura vegetal nativa existente, salvo ações para o seu manejo.	9.031,14 ha
Palminópolis	APA Dos Buritis	Área de proteção ambiental / Uso sustentável	Lei 065/pmp/ 2015	Fica vetado o parcelamento de solo ao longo da bacia hidrográfica do rio turvo	5.091,00 ha
Goianesia	Estação Ecológica Florescer	Estação Ecológica/Proteção Integral	Decreto municipal 5.708/ 2015	Programa de preservação da biodiversidade.	8,42 ha
Catalao	Parque Natural Municipal Do Setor Santa Cruz	Parque /Proteção integral	Decreto nº 2153, de 24 de abril de 2015	Avaliação ecológica rápida das áreas verdes do perímetro urbano do município de catalão - Goiás. / plano de recuperação de áreas degradadas.	29,51 há
Morrinhos*	Parque Natural De Morrinhos	Parque /Proteção integral	Lei nº 1.435 de 1996 ; Lei nº 3.128 de 09 de junho de 2015	Criança inteligente cuida do meio ambiente	104,70 ha
Itumbiara	Parque Municipal Governador Mauro Borges Teixeira	Parque /Proteção integral	Lei 4496/2014 de 18/11/ 2014	Programa de pesquisa e turismo	15,58 ha
Quirinópolis	Refúgio De Vida Silvestre Serra Da Fortaleza	Refúgio de Vida Silvestre/Proteção Integral	Lei nº 3.173/2015 de 12/08/ 2015	Pesquisa científica	489,72 ha

Piracanjuba*	Parque Natural Municipal Das Orquídeas	Parque /Proteção integral	Decreto n° 143 de 16 de maio de 2002	Programa de conservação	436,00 ha
Mozarlândia	APA - Área De Proteção Ambiental Do Córrego Da Fogueira	Área de proteção ambiental / Uso sustentável	Decreto n°. 126/ 2014 - Decreto n°. 138/2015	Área pública e privada, disciplinar ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso e dos recursos naturais, promovendo qualidade de vida da população.	331,19 ha
Trindade	Estação Ecológica Barro Preto	Estação ecológica /Proteção integral	Decretos 138 - 16/06/ 2016 e 250 - 11/10/2016	Preservação e pesquisa científica	14,81 ha
Corumbaíba	Estação Ecológica Itambé	Estação ecológica / Proteção integral	Decreto 717/ 2015	Conservação da diversidade biológica na região.	4,55 ha
Carmo Do Rio Verde	APA Carmo Do Rio Verde	Área de proteção ambiental / Uso sustentável	Decreto 154 de 11 novembro de 2016	Trilha ecológica e ciclismo	10.853,50 há
Itapaci	APA Nascentes Do Lago Azul	Área de proteção ambiental / Uso sustentável	Decreto n° 457/ 2016	Não há programas especiais	23,90 ha
Vianópolis*	APA Da Serra Do Bugre	Área de proteção ambiental / Uso sustentável	Lei n° 231/ 1990	Área pública e privada, proteger remanescentes florestais, disciplinar ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso e dos recursos naturais, promovendo qualidade de vida da população e mantendo condições ecológicas dos mananciais.	516,000 ha
Jatai	Parque Municipal Natural Mata Do Açude	Parque /Proteção integral	Lei n° 3.848 de 24 de novembro de 2016	Educação ambiental, turismo ecológico, pesquisa científica	38,37 ha
Ivolândia	Área De Relevante Interesse Ecológico "Cidade De Pedra"	Área de relevante interesse ecológico /Uso sustentável	Lei municipal n° 0270/ 2017	Informação não cadastrada até o momento!	46,66 ha
Ipameri	Refúgio De Vida Silvestre Mata Da Brígida	Refúgio de vida silvestre / Proteção integral	Decreto municipal n° 116/ 2017	Programa de proteção da fauna e flora	37,04 ha

Fonte: Elaborado pela autora, conforme SEMARH. Acesso em: 12 de junho de 2017³³.

*Municípios com UCs instituídas antes do ICMS-E em Goiás.

Uma análise a priori desses dados nos induz a concluir pela plena efetividade da Lei de ICMS Ecológico de Goiás em estimular a preservação de mais áreas. Contudo, um olhar mais perspicaz nos leva à uma outra conclusão. Começando pela categoria das áreas criadas, observarmos que a maioria delas são de APAs (Área de Preservação Ambiental) e uma Área de Relevante Interesse Ecológico. Essas duas categorias não contam com proteção integral, sendo unidades de conservação ambiental da categoria de uso sustentável, podendo, assim, servir à exploração econômica dos recursos naturais ali existentes (sob certas restrições). Diante disso, a primeira questão que se apresenta é que, uma vez que as áreas de uso sustentável podem gerar recursos econômicos e fiscais, ao considerarmos a lógica compensatória do mecanismo de ICMS-E, não faz sentido que se preveja uma compensação por este tipo de área protegida. Diferentes categorias de unidades de conservação apresentam diferentes graus de restrição do uso do solo e o ideal é que isso seja refletido no instrumento nos diferentes pesos que cada unidade de conservação tem no cálculo do rateio dos recursos.

De fato, o que mais chama atenção no que tange aos critérios estipulados pela legislação de Goiás é a praticamente ausência de critérios de cunho quali-quantitativo, uma vez que, para fins de recebimento dos recursos, basta a existência de uma Unidade de Conservação no território do Município, não importado de que categoria e nem de que tamanho. Ou seja, o resultado de conservação proposto para a Lei, fica comprometido.

A preocupação na formulação de pressupostos rigorosos para a aceitação do registro de Unidades de Conservação, em especial sob a responsabilidade municipal, se prende à necessidade, dentre outras, do enfrentamento a uma potencial “indústria” da Unidade de Conservação, ou seja, da possibilidade de criá-las apenas no papel, para efeito da busca de crédito do ICMS Ecológico (LOUREIRO, 1997). Assim, acredita-se que, não à toa, a maioria dos municípios goianos têm optado pela criação de APAs, em razão de apresentarem uma menor rigidez quanto às restrições ao uso da terra se comparadas com a categoria de “parques” por exemplo. Atente-se que, embora o parágrafo 2º do artigo 2º do Decreto 8.147/2014 mencione que “no caso de sobreposição entre unidades de conservação ambiental de categorias de manejo diferentes, optar-se-á pela que implique maior índice do imposto ao município

³³ Disponível em:

<<http://www.intra.semarh.goias.gov.br/cadastroambiental/unidadeConservacaoConsulta.jsf;jsessionid=892F3392C19801BD82E4BF18BCD3FAF7>>.

beneficiário”, na prática, ainda não foi adotada nenhuma regulamentação complementar que diferencie o montante a que se faz jus dependendo do tipo de UC.

Outra questão de extrema relevância é com relação à desconsideração do tamanho das UCs, isto é, à porcentagem que elas ocupam no território do Município no qual se localizam. Acredita-se que este fator tenha influenciado consideravelmente na resistência dos Municípios ao projeto de expansão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros iniciado pelo ICMBio em 2011. O Parque, de instância Federal, possuía cerca de 65.000 hectares, abrangendo porção considerável dos territórios de Alto Paraíso de Goiás e de Cavalcante. Ocorre que, uma vez que o critério de alocação dos recursos do ICMS Ecológico seja apenas abrigar, em seu território, Unidades de Conservação, independentemente do seu tamanho, acaba não havendo nenhum ganho extra para estes Municípios com a ampliação do Parque para uma porcentagem ainda maior de seus territórios e, tampouco, ganhos econômicos diretos para os municípios que passaram a abrigá-lo pós expansão. Assim, para eles, o projeto de ampliação do PNCV, em vez de soar como uma oportunidade de obtenção de recursos e de abertura de novas possibilidades de desenvolvimento econômico de maneira sustentável, acabou representando uma sentença de estagnação econômica, gerando protestos face à política preservacionista de âmbito Federal.

Outra crítica, apresentada em campo pela gestão municipal de Alto Paraíso, é que o atingimento de seis dos nove critérios elencados pela lei é muito fácil, o que acaba pulverizando o recurso entre os municípios. Além disso, como preencher seis critérios já dá direito ao teto de recebimento do repasse, não há incentivos para o gestor ambiental municipal se esforçar para cumprir cada vez mais requisitos. Outro ponto mencionado foi que alguns requisitos não deveriam ser alvo de compensação, uma vez que já são obrigação do município via Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, a gestão de resíduos sólidos que, inclusive, é uma exigência, cuja satisfação é muito mais desafiadora para os municípios pobres do que para aqueles que dispõem de mais recursos financeiros.

O que ocorre é que o projeto original da Lei de ICMS Ecológico de Goiás foi concebido nos mesmos moldes da Lei do Paraná e, nesse sentido, tinha uma construção interessante que privilegiava os municípios pobres que não geram riqueza com outras atividades, como indústrias, por exemplo. No entanto, após pressão dos municípios do sul, produtores, que se opuseram ao instrumento, uma vez que viriam a perder participação no rateio do ICMS, o projeto foi alterado e aprovado na versão que se encontra vigente nos dias de hoje.

Considerando que o montante de recursos arrecadados com o ICMS influencia diretamente o seu poder de estímulo, a estipulação de bons critérios é importante para evitar a pulverização do recurso. No caso do projeto de expansão do Parque da Chapada dos Veadeiros, acredita-se que um bom modelo de ICMS Ecológico, que resultasse num aumento representativo de arrecadação para os municípios com a ampliação do mesmo, favoreceria um engajamento das municipalidades, não só no apoio à proposta de ampliação, mas também nas ações de gestão e fiscalização que envolvem naturalmente a política de áreas de preservação. É inegável que a coordenação entre uma boa legislação de ICMS-E e a política de ampliação de UCs teria o potencial de tornar o processo bem menos conflituoso e mais eficaz, especialmente porque o sucesso das estratégias de proteção à natureza promovidas pelo governo federal depende, em certa medida, da adesão dos municípios (NEVES, 2012). Em se tratando de áreas protegidas, é preciso a adesão das municipalidades para ordenar o entorno, tanto para a internalização das regras e restrições quanto para o controle e a fiscalização.

Desse modo, embora haja um efetivo aumento na quantidade de Unidades de Conservação criadas pelos municípios após a efetiva implementação do ICMS-E de Goiás em 2014 - o que, em tese, significaria um sucesso da medida – a resistência dos municípios quanto à expansão de áreas protegidas em seus territórios e a opção da maioria dos municípios pela instituição de unidades de conservação de categorias com menores restrições quanto ao uso do solo são indícios de que a atual legislação, na verdade, frustra, em grande medida, o potencial do mecanismo para incentivar a iniciativa das instâncias municipais à preservação de suas áreas.

O ICMS é muito importante para os municípios no Brasil, é esta fonte de recursos que garante a sobrevivência de muitos deles, principalmente os pequenos e mais à margem do desenvolvimento industrial. A distribuição deste imposto por critérios ambientais faz justiça e distribui renda, contribuindo para a melhora ambiental local que, no longo prazo, beneficia a todos. A plena eficácia dessa Lei teria o condão de atribuir novo significado às áreas de preservação ambiental para os gestores municipais e para os próprios munícipes, pois, antes consideradas empecilho ao desenvolvimento econômico e social, passam a ser valorizadas como fonte de riqueza. Isto se comprova, na prática, uma vez reconhecido, durante a entrevista com gestores do município de Alto Paraíso que, não obstante o ICMS-E de Goiás não esteja em seu potencial máximo, no atual cenário de crise, são os seus repasses que estão “segurando” as finanças de Alto Paraíso.

Diferentemente de Alto Paraíso, os gestores das outras localidades demonstraram, nas entrevistas em campo, estarem pouco familiarizados com temáticas ambientais, em especial no que se refere à compreensão do ICMS-E como indutor de políticas públicas e à forma de sua aplicação e gestão, o que é lamentável, se consideramos que estas gestões municipais poderiam exercer maior poder de influência sobre as instâncias estaduais no processo de aprimoramento do mecanismo que, em última instância, foi pensado para beneficiá-los. Felizmente, considerando que sua implementação ainda é muito recente, é possível que as falhas venham a ser corrigidas à medida que o instrumento venha se consolidando.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa feita em campo possibilitou a realização de uma análise crítica do processo de ampliação do PNCV, de maneira que fossem melhor compreendidos os conflitos envolvidos no processo de consolidação dessa UC, bem como vislumbradas oportunidades e caminhos para a conservação da biodiversidade.

A análise aponta a questão da participação social como ponto sensível. Por pertencer a uma categoria de UC de proteção integral, a criação ou expansão do território de um parque implica em remoção dos habitantes e proprietários de terras locais, fator que apresenta dois agravantes, o primeiro em razão da histórica indefinição dos direitos fundiários, o que gera incertezas e injustiças quanto ao valor e à possibilidade das indenizações e, em segundo, há uma realidade nova que se impõe a famílias que estão há gerações na mesma terra e que se veem obrigadas a mudar seus modos de vida.

Nesse quesito, o que se verifica é que, embora haja diretrizes legais norteadoras do processo de consolidação das UCs, expressas nos instrumentos normativos que concebem o PNAP e o SNUC, no sentido de englobar e acolher a sociedade de maneira participativa na consolidação dessas áreas, a dicotomia “homem versus natureza” ainda continua quanto aos habitantes do interior da nova área de parque, dentro de um modelo de preservação sem pessoas que se mostra, em certa medida, contraditório, uma vez que, segundo levantado pelas entrevistas, alguns desses habitantes e proprietários já preservam suas terras. Assim, se considerarmos que, desde a sua criação, que foi decretada sem nem mesmo se saber ao certo que grupos habitavam a região, há conflitos territoriais que resultam dessa deslegitimação dos habitantes e seus modos de vida e que o não pagamento das devidas e justas indenizações gerou a perpetuação dos mesmos, resultando nos diversos atos normativos de redução da extensão do

Parque e na desconfiança face à recente proposta de ampliação, é preciso, agora, saudar este débito com a população como caminho para consolidar a ampliação.

Na vivência em campo, foi possível observar, ainda, que, em algumas localidades, não foi estabelecida uma relação entre as esferas federal, proponente da ampliação, e a municipal, suficiente a suscitar o sentimento de protagonismo decorrente de uma efetiva participação desta última no processo de tomada de decisão. Embora os gestores municipais afirmem concordar com a ampliação do PNCV e com a proteção da natureza, declaram não ter tido nenhuma gerência ou poder de influência sobre a política do governo federal e, portanto, se sentem renegados do trâmite, apresentando ressalvas quanto ao modo impositivo pelo qual ele se deu.

Percebe-se, assim, que, no correr da recente proposta de ampliação, não houve uma construção conjunta com as gestões municipais do projeto de desenvolvimento para a região que ela simboliza. O que se vê são esforços dos órgãos ambientais federais como a expansão da área protegida, a criação de alternativas de financiamento e infraestrutura, via concessão de uso na gestão do PNCV e por investimentos, na região, para incremento de estrutura para o turismo. No entanto, vislumbra-se que seria interessante também promover ações objetivando um estreitamento de laços entre as esferas de governo e um maior reconhecimento da contribuição dos habitantes para a proteção da natureza e no fomento desse “desenvolvimento” territorial, pois, como bem salienta Ferreira (2013, p.107) a “conservação sem pessoas não existe” e, somado a isso, trabalhar esses outros fatores contribuiria para o apoio dessas outras instâncias de governo à criação e manutenção de áreas protegidas, influenciando no sucesso da proposta em si.

A pesquisa identificou que um outro fator, além de um “approach” mais inclusivo da população e dos gestores locais, que poderia estar a serviço do estímulo ao apoio dos municípios à criação e expansão de áreas protegidas, é o ICMS Ecológico de Goiás. O resultado das entrevistas e das análises das documentações evidenciaram que, embora as prefeituras estejam adotando algumas medidas de cunho ambiental com o objetivo de atender os critérios legais que fazem jus ao repasse, a resistência dos municípios quanto à expansão do PNCV em seus territórios é um indício da frustração desse instrumento em sua função compensatória.

Nesse sentido, entende-se que, diante do importante potencial do ICMS-E em desassociar o fato da existência de uma UC à estagnação econômica, urge a adoção de critérios mais direcionados a compensar os municípios pela presença de grandes áreas preservadas, de

modo a evitar a pulverização dos recursos para aqueles locais onde o uso do solo é predominantemente voltado para atividades industriais ou exploratórias e não para a proteção da natureza, como é o caso, deste último, dos municípios mais pobres, que compõem a região da Chapada.

O estudo também trouxe contribuições no sentido de identificar importantes implicações do desenvolvimento do turismo no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros na valorização dos recursos naturais e apoio à conservação das áreas bem preservadas de cerrado e na superação das adversidades e impeditivos, não obstante o processo dinâmico e pujante que permeou a efetivação da proposta de ampliação do PNCV.

Desde a sua implementação, o uso público sempre foi uma política do PNCV, que, associada à proibição do garimpo, num primeiro momento, foi responsável pelo gradativo abandono das antigas práticas econômicas estabelecidas, que, aos poucos, deram lugar à prestação de serviços em torno da visitação. Constatou-se que a possibilidade de conhecimento das belezas naturais da região foi responsável pela criação de uma consciência acerca da importância de sua conservação, resultante dos elos afetivos despertados nos visitantes, o que, por sua vez, na ocasião da recente política de ampliação do PNCV, ajudou a dar visibilidade aos problemas enfrentados, incentivando a mobilização social contra as tentativas de inviabilizar a proposta. Além disso, o desenvolvimento econômico na cidade sede do Parque, onde, por ser passagem obrigatória dos visitantes, o turismo veio a se desenvolver mais, suscitou, por parte dos habitantes, um sentimento de identificação e apoio à Unidade de Conservação e simbolizou um novo paradigma de progresso para a região.

Com base nisto, pode-se afirmar que os benefícios identificados não seriam possíveis numa realidade, onde, por exemplo, o Parque fosse criado sem a possibilidade de visitação, de modo que, diante da proibição do garimpo, não fosse possibilitado aos habitantes uma outra alternativa de atividade econômica. Nessa situação imaginária, provavelmente também não seria despertado um sentimento de territorialidade e pertencimento por parte das comunidades que, por não poderem desfrutar dos seus atrativos e nem de qualquer retorno econômico relacionado, não veriam o Parque inserido em seu cotidiano, o que, diante dos embargos a uma proposta de ampliação da área de preservação, incidiria num descaso com seu destino e na ausência de fatores positivos que viessem a contrabalancear os inerentes transtornos associados às desapropriações.

Um ponto que vale a pena frisar é que, uma vez que se pretende ampliar geograficamente essa atividade, estendendo os benefícios econômicos do turismo também para outros municípios, é preciso que haja um bom planejamento e gestão dessa política para evitar os efeitos nocivos, como o “êxodo urbano”, especulação imobiliária, falta de infraestrutura diante do rápido crescimento e descaracterização do meio rural em razão do loteamento ilegal de terras, dentre outros, já verificados em Alto Paraíso durante o período em campo. Apesar disso, deve-se ter em mente que, se comparado à agropecuária e garimpo, o ecoturismo praticado na região pode ser considerado uma atividade de baixo impacto para o meio ambiente (MENDONÇA FILHO, 2007). As informações produzidas pelo Grupo de Economia do Meio Ambiente da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEMA/UFRJ) corroboram os benefícios gerados pela conservação dessas áreas, que se relaciona como incremento da atividade de turismo, tendo em vista as taxas estimadas de erosão e de carbono na atmosfera evitados. Ademais, no âmbito econômico, os dados levantados mostraram que a atividade turística é consideravelmente mais rentável do que as demais possibilidades de uso do solo da região sendo, desse modo, um braço monetário cujo desenvolvimento é bastante interessante.

Diante dessas considerações, torna-se evidente o papel do uso público no PNCV e do desenvolvimento do turismo na região para possibilitar um benefício econômico à população e, assim, favorecer a proteção da natureza. A recente ampliação da Unidade de Conservação Federal e a visualização do potencial do turismo como motor de desenvolvimento, não apenas pelo Decreto de Ampliação, que o menciona expressamente no inciso IV do artigo 1º³⁴, mas também pelos habitantes da região que, nos últimos anos, vem investindo em infraestrutura para acolhimento dos turistas, representam pontos favoráveis em direção ao reconhecimento da preservação ambiental como força motriz de desenvolvimento dessa localidade. Ícone disso é que uma região que comporta 20 municípios, que, antes, era automaticamente associada à pobreza e atraso, hoje, possui uma região internacionalmente conhecida pelo nome de “Chapada dos Veadeiros”, que, a cada temporada, bate recorde de visitação e já representa ganhos para aqueles municípios que abraçaram esse novo modelo de desenvolvimento para a região.

³⁴ Art. 1º Fica ampliado o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, com área total aproximada de 240.611ha (duzentos e quarenta mil, seiscentos e onze hectares), localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás, com os objetivos de:
I - aumentar a representatividade de ambientes protegidos;
II - garantir a perenidade dos serviços ecossistêmicos;
III - contribuir para a estabilidade ambiental da região onde se insere; e
IV - proporcionar o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico.

Compreender o peso disso, demanda que se reconheça, antes, a atual realidade dos problemas enfrentados pelas Unidades de Conservação em geral, que apresentam baixo índice de implementação e consolidação, o que, aliado a conflitos fundiários, acaba gerando pedidos de redução e revogação. Não bastando, a realidade é de uma acelerada devastação dos cerrados, visando a produção de commodities agrícolas exportáveis, como soja e cana de açúcar, fato que demanda o fortalecimento das estratégias de conservação e gestão das áreas preservadas frente ao avanço das fronteiras de desmatamento.

Assim, este estudo indica o uso público como uma alternativa para reconexão entre sociedade e natureza preservada, de forma a estimular a aproximação e o apoio das populações com relação às UCs. Num quadro onde, aproximadamente, 74% dos Parques Nacionais encontram-se fechados à visitação (ICMBio, 2017), não só pela carência de recursos orçamentários e humanos, mas também pelo temor, ainda existente, de que a recepção de visitantes venha a desequilibrar o ecossistema do parque, destaca-se a importância de pesquisas como esta na interpretação do desenvolvimento do turismo em sua articulação com as políticas de proteção da natureza, no sentido de reforçar o compromisso dos Parques Nacionais com a visitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, C. “Desmate Zero é Viável, Dizem Economistas”. AMAZÔNIA, jul. 2016. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2016/07/desmate-zero-e-viavel-dizem-economistas/>>. Acessado em: 15 de abril de 2018.

BARBOSA, A. G. As estratégias de conservação na Chapada dos Veadeiros: Conflitos e Oportunidades. Dissertação De Mestrado. CDS – UNB. Brasília-DF, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/1040/1/2008_AlanGoncalvesBarbosa.pdf>. Acessado em: 1 de novembro de 2017.

BARROS, A. P. M.; PONTES, D. E. Turismo em unidades de conservação: o caso da Área de Proteção Ambiental Bororé–Colônia (São Paulo, SP). Revista eletrônica de turismo cultural, São Paulo, n. especial, p. 1-16, 2008. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br>>. Acesso em: 4 de setembro de 2017.

BENEVIDES, I.P. Para uma Agenda de discussão do turismo como fator de desenvolvimento local. In: RODRIGUES, A.B. (org.) Turismo Desenvolvimento Local. 3ª Ed. HUCITEC. São Paulo, 2002.

BRAGANÇA, D. & PEGURIER, E. “ICMBio fecha visitação do Parque Nacional de São Joaquim”. OECO. Jan/2015. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/28895-icmbio-fecha-visitacao-do-parque-nacional-de-sao-joaquim/>>. Acessado em: 26 de outubro de 2017.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Diretrizes para visitação em unidades de conservação. Brasília - DF, 2006. 61 p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ascon_boletins/_arquivos/livro.pdf>. Acesso em: 27 agosto 2017.

_____, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo e Instituto Chico Mendes da Conserva o e Biodiversidade. Plano de A o para Estrutura o e Promo o do Turismo nos Parques Nacionais: Programa de Turismo em Parques - Revista final. Brasília, 2006.

_____, Ministério do Meio Ambiente. Plano de Manejo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Brasília - DF, 2009. Disponível em:

<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/pm_chapada_dos_veadeiros_2.pdf>. Acessado em: 4 de junho de 2017.

_____, Ministério do Turismo. Segmentação do Turismo: Marcos Conceituais. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

CONTI, B. R. & IRVING, M. A. Refletindo sobre a Relação entre Proteção da Natureza e Ecoturismo em Parques. Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT1-488-437-20100903072413.pdf>>. Acessado em: 22 de agosto de 2017.

COSTA, P. C. Unidades de conservação: matéria-prima do ecoturismo. São Paulo: Aleph, 2002. p. 163.

DAMANDO, G. I. Os impactos do Turismo em Cavalcante. Trabalho apresentado ao Curso de Especialização para professores e pesquisadores em Turismo e Hospitalidade. CET – UNB. Brasília-DF, 2003. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/369/1/2004_GiovannaIsabelDamando.pdf>. Acessado em 17 de novembro de 2017.

DIEGUES, A. C. Diversidade biológica e culturas tradicionais litorâneas: O caso das comunidades caiçaras. NUPAUB-USP. São Paulo, 1988. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/DiversidadeBio%20%26%20CultTrad015.pdf>>. Acessado em: 13 de outubro de 2017.

_____, A. C. S. O mito moderno da natureza intocada. Hucitec. São Paulo, 1998.

_____, A. C. S. Saberes tradicionais e etnoconservação. In: DIEGUES, A. C. & VIANA, V. M. (orgs.). Comunidades tradicionais e manejo dos recursos naturais da Mata Atlântica. HUCITEC/NUPAUB/CEC. São Paulo, 2004.

DOMICIANO, C. S.; OLIVEIRA, I. J. Cartografia dos impactos ambientais no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO). Mercator, Fortaleza, v. 11, n. 25, p. 179-199, mai./ago. 2012.

DRUMMOND, J. A., O Sistema Brasileiro de Parques Nacionais: análise dos resultados de uma política ambiental. EDUFF. Niteroi, 1997.

EAGLES, P. & HILLEL, O. Improving Protected Area finance through tourism. IN: Secretariat Of The Convention On Biological Diversity. Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet. Montreal, Technical Series n°36, 77-86, 2008.

FENNELL, D. A. Ecoturismo: Uma introdução. São Paulo: Contexto, 2002.

FERREIRA, G. H. C. Regularização fundiária e as Unidades de Conservação no Brasil: Um desencontro histórico. GRÁRIA, São Paulo, n. 18, 2013, p. 76-113.

FONTOURA, L. M. Turismo em Parques Nacionais e a conservação da natureza. Instituto Semeia. On-line, nov. / 2015. Disponível em: <http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Novembro_2_Turismo_Parques_Nacionais_conserva%C3%A7%C3%A3o_Biodiversidade_final.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

FORTUNATO, I. & PENTEADO, C. C. Mídia e políticas públicas. Revista Brasileira De Ciências Sociais – RBCS (on-line), v. 30, n. 87, fev. 2015, p. 129. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n87/0102-6909-rbcsoc-30-87-0129.pdf>>. Acessado em: 18 de dezembro de 2017.

FREDRYCH, T. V. & RODRIGUES, W. O Dilema das Comunidades Tradicionais em Unidades de Conservação: O Caso da Comunidade Mumbuca no Parque Estadual do Jalapão (TO). ISSN: 1984-8501 Bol. Goia. Geogr. (Online). Goiânia, v. 33, n. 3, p. 63-79, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/3371/337128886005/>>. Acessado em: 27 de agosto de 2017.

GARAY, N. D. O Turista do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e suas relações com a natureza. Dissertação (Mestrado). CET – UNB. Brasília-DF, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24526/1/2017_Nath%C3%A1liaDominguesGaray.pdf>. Acessado em: 2 de setembro de 2017.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. New Brunswick: Aldine Transaction, 1967.

GOMES, P. O. Contribuições Econômicas e Financeiras do Turismo no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Dissertação (Mestrado). CET – UNB. Brasília – DF, 2017. Disponível

em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23707/1/2017_PaulaOliveiraGomes.pdf>.
Acessado em: 2 de janeiro de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Censo 2010.
Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acessado em: 2 de agosto de 2017.

ILHA, A. “Visitação é essencial nos Parques Estaduais do Rio de Janeiro”. Coluna OECO, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28375-visitacao-e-essencial-nos-parques-estaduais-do-rio-de-janeiro/>>. Acessado em: 8 de setembro de 2017.

IRVING, M. A. Refletindo sobre o ecoturismo em áreas protegidas: tendências no contexto brasileiro. In: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J. Turismo: o desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura, 2002.

LEITE, F. H. F. O ICMS Ecológico no Rio de Janeiro. Monografia (Bacharelado). UFRJ. Rio De Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/gema/pdfs/ICM_eco_rio.pdf>.
Acessado em: 11 de abril de 2017.

LEUZINGER, M. Uso público em Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2010.
Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>.
Acesso em: 15 de novembro de 2017.

LIMA, P. C. A. As RPPNs da Chapada dos Veadeiros: disposições, motivações e práticas sociais. Dissertação de Mestrado. UNB. Brasília, 2013.

LOUREIRO, W. Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.

MACIEL, T. M. F. B. & SOUZA, R. O Aparato Legal Brasileiro e a Temática da Participação em Áreas Protegidas. II Encontro Fluminense de Uso Público em Unidades de Conservação. Turismo, recreação e educação: caminhos que se cruzam nos parques. Niterói, 2015.

MADALOSSO, S. A resiliência de sistemas socioecológicos baseada nos meios de vida dos pescadores da Ponta da Juatinga e no processo de recategorização da Reserva Ecológica da

Juatinga, Paraty, Rio de Janeiro, Brasil. Dissertação (Mestrado). Instituto De Ciências Humanas e Sociais e Instituto de Florestas Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável - UFRRJ. Rio de Janeiro, 2014.

MARCHIORI, José Renato. O ICMS Ecológico Como Instrumento De Preservação Do Cerrado Goiano. Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Faculdades Alves Faria. Goiânia, 2009.

MARLEY, Bob. Natural Mystic. In: Bob Marley & The Wailers. Exodus. Londres: Island Records, 1977. Tradução livre de trecho da música pela autora.

MEDEIROS, R. Evolução Das Tipologias E Categorias De Áreas Protegidas No Brasil. Ambiente & Sociedade (on-line). Vol. IX, n. 1. jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acessado em: 2 de agosto de 2017.

_____, R. & YOUNG, C.E.F. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional - Relatório Final. UNEP-WCMC. Brasília, 2011, p. 120.

MELO, M. M. A relação entre Unidade de Conservação e Comunidade do Entorno: Estudo de Caso – Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros – GO. Dissertação (Mestrado). UNB. Brasília – DF, 1999.

MENDONÇA FILHO, D. R. O estudo do ecoturismo praticado na Chapada dos Veadeiros, no Estado de Goiás, Brasil. Uma visão ambiental estratégica. Dissertação (Mestrado). UNB. Brasília - DF, 2007.

MENEZES, P. C. Conhecer para conservar: um pouco de história (parte 1). Coluna OEKO, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.oeko.org.br/colunas/pedro-da-cunha-e-menezes/28087-conhecer-para-conservar-um-pouco-de-historia-parte-1/>>. Acessado em: 10 de setembro de 2017.

MILANO, M. S. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça. In: Congresso Brasileiro De Unidades De Conservação. Campo Grande: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, v. 1, p. 11-25, 2000.

MYERS, N. Threatened Biotas: “Hot Spots” in tropical forests. *The Environmentalist*, 1988, p. 187-208.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estud. av.* v. 26 n.74. São Paulo, 2012.

NOVAES, Pedro da Costa. Da Participação ao Desenvolvimento: Modernidade, Cidadania e Sustentabilidade na Chapada dos Veadeiros. Dissertação de Mestrado, USP, 2002.

OLIVEIRA, I. J. Cartografia Turística para a fruição do patrimônio natural da Chapada dos Veadeiros (GO). Tese (Doutorado). Departamento de Geografia, USP. São Paulo, 2007.

PAOLIELLO, R. M. Texto inédito baseado em “Conflitos Fundiários na Baixada do Ribeira: A Posse como Direito e Estratégia de Apropriação”. Dissertação (Mestrado). PPGAS/UNICAMP. Campinas, 1992. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/282030>>. Acesso em: 16 de novembro de 2017.

PASSOS, R. M. B. & RAMALHO, L. V. S. A Eficácia do ICMS Ecológico como Instrumento de Política Ambiental e o Dever do Estado Quanto à sua Efetivação. On-line, 2014. Disponível em: <http://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/006_090_Leila_von_Shsten_Ramalho_22072009-17h09m.pdf>. Acessado em: 7 de agosto de 2017.

RODRIGUES, C. G. O. O uso do público em Parques Nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília (DF), 2009. Disponível em: <http://www.nuredam.kinghost.net/files/publicacoes/teses/tese_Camila_Rodrigues.pdf> Acesso: 25 novembro 2017.

SAISSE, M. V. Sustentabilidade e Justiça Social. *Sinais Sociais*. Rio de Janeiro. v.9 n. 26, p. 99-123. Set.-dez, 2014.

SANTILLI, J. Livro Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, UNB. Brasília - DF, 2005.

SEABRA, L. Turismo sustentável: planejamento e gestão. In: CUNHA, S. B. da; GUERRA, A. J. T. A questão ambiental –diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 153 - 189.

SECIMA. Fluxograma. Repasse do ICMS Ecológico aos municípios goianos. 2015. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2015-10/fluxograma_icms-ecologico_secima.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2017.

SILVA, M. S. R.; VIANA, P. R. A Relevância Do Icms Ecológico Como Instrumento De Estímulo À Conservação E Proteção Ambiental. Observatório das Metrôpoles. Goiás, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_icmsecológico_goiania.pdf. Acesso em: 14 de agosto de 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acessado em: 13 de maio de 2017.

TCU. Relatório de Auditoria. Processo: 006.762/2014-4. Sessão: 20/5/2015. Secom – MM/SG. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=6762&p2=2014&p3=0>. Acesso em: 13 de outubro de 2017.

VALLEJO, L. R. Uso Público em Áreas Protegidas: Atores, Impactos, Diretrizes de Planejamento e Gestão. UFF. Anais – Uso Público em Unidades de Conservação, n. 1, v. 1. Niterói – RJ, 2013.

VIANA, F. M. de F.; ROCHA, C. H. B. Impactos ambientais em UCs. Programa de Pós Graduação em Ecologia, Juiz de Fora, UFJF/MG, 2009. 25 p. Disponível em: www.ufjf.br/ecologia/files/2009/11/E.-Docência-Final_Fernanda.pdf >. Acessado em: 27 de dezembro de 2017.

YAZIGI, R. B. S. A Nova Realidade do Nordeste Goiano. (on-line). Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj3/06.htm>>. Acessado em: 8 de setembro de 2017.

YOUNG, C. E. F. (coord.). Estudos e produção de subsídios técnicos para a construção de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços. Relatório Final. Instituto de Economia, UFRJ. Rio de Janeiro, 2016, p. 93.

_____. Conservação ambiental, concessões privadas e dinamismo econômico: estudo de caso do Parque Nacional do Iguaçu. XII Encontro Nacional Da Sociedade Brasileira De Economia Ecológica. Uberlândia-MG, 2017. Disponível em: <http://www.ecoeco2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=6&impressa>. Acessado em: 5 de janeiro de 2018.

ANEXO I

ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram introduzidas com uma breve explicitação sobre o tema da pesquisa e o programa e instituição aos quais está vinculada. Buscando extrair a maior riqueza de informações possível, as mesmas foram guiadas por um questionário semiestruturado, no qual o entrevistado podia responder diretamente às questões concernentes à ampliação, bem como expressar suas observações gerais sobre os temas abordados. Havia três tipos de questionários, com perguntas adaptadas para os diferentes tipos de entrevistados, agrupados nas seguintes categorias: 1) Poder Público; 2) Sociedade e 3) Prefeituras.

PODER PÚBLICO

Servidor do ICMBio responsável pela gestão do PNCV

1. Considerando que a ampliação feita em 2001 foi impugnada e veio a ser anulada em 2003, como você avalia a segurança jurídica dessa ampliação de agora? Há riscos de uma revisão da medida? Há diferenças importantes entre os cenários daquela época para o atual? Quais?
2. Que passos devem ser dados, daqui para frente, para consolidar essa medida?
3. Que tipo de atuação se espera dos municípios para efetivar as ações de preservação e desenvolvimento sustentável dessa região? Que tipo de incentivos podem ser dados para que essas ações ocorram? (pedir pra comentar o ICMS Ecológico de Goiás).
4. Quais são os desafios de gestão que surgem com a expansão?
5. Considerando, por exemplo, o quadro da reserva de Jamanxim, no Pará, quais são as especificidades do caso Veadeiros que, na sua visão, permitiram a ampliação e que não estão presentes em outras regiões em conflito?
6. Como se deu o diálogo com a sociedade e com setor econômico? E dentro do próprio poder público: prefeituras, outros órgãos federais etc.?
7. Quais eram os pontos de maior tensão nas negociações?
8. Como o projeto original de ampliação se adaptou às demandas?
9. De que forma a gestão do Parque interage com as outras UCs ao seu redor?

PODER PÚBLICO

Diretor do Departamento de Áreas Protegidas do MMA e Assessor do ICMBio

1. Considerando que a ampliação feita em 2001 foi impugnada e veio a ser anulada em 2003, como você avalia a segurança jurídica dessa ampliação de agora? Há riscos de uma revisão da medida? Há diferenças importantes entre os cenários daquela época para o atual? Quais?
2. Que passos devem ser dados, daqui para frente, para consolidar essa medida?
3. Que tipo de atuação se espera dos municípios para efetivar as ações de preservação e desenvolvimento sustentável dessa região? Que tipo de incentivos podem ser dados para que essas ações ocorram?
4. Qual leitura podemos fazer sobre a aprovação da expansão do PNCV, considerando o quadro de instabilidade e ameaças em outras UCs do país (ex: Jamanxim/PA)? Quais são as especificidades do caso Veadeiros que, na sua visão, permitiram a ampliação e que não estão presentes em outras regiões em conflito?
5. Como se deu o diálogo com a sociedade e com o setor econômico? E dentro do próprio poder público: prefeituras, outros órgãos federais etc.?
6. Quais eram os pontos de maior tensão nas negociações?
7. Como o projeto original de ampliação se adaptou às demandas?

UCS PARTICULARES, COMUNIDADES, ONGS

1. Como a ampliação afeta as outras UCs?
2. Como a gestão no PNCV interage com a gestão desta UC? Indiferentemente, cooperativamente ou hostil?
3. Como é a relação com os órgãos ambientais como IBAMA e ICMBio?
4. Como a ampliação afeta a comunidade local?
5. A comunidade se sente partícipe no processo de demarcação da área a ser ampliada?
6. O que a atividade de turismo representa para a comunidade?
7. O que se espera?
8. Como a ampliação afeta os pequenos produtores locais?

PREFEITURAS

1. Qual a principal atividade econômica do município?
2. O município possui Secretaria de Turismo ou de Meio Ambiente?
3. Quantas áreas de preservação e qual a extensão delas no município?
4. Quanto o município arrecada com ICMS Ecológico? Tem sido representativo?
5. Que ações de meio ambiente o município realiza?
6. Como é a relação com os órgãos de meio ambiente federais (MMA, IBAMA, ICMBio) – cooperação, imposição, abandono etc. E com a gestão do Parque?
7. Como se deu o diálogo com o município nesse processo de ampliação?
8. E daqui para frente, sabendo que o turismo será impulsionado, tomará medidas neste sentido? Quais?

ANEXO II CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES OBTIDAS EM CAMPO

. PREFEITURA DE ALTO PARAÍSO VICE-PREFEITO E SECRETÁRIO DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE

Ao serem questionados sobre como se deu o diálogo entre União e o Município de Alto Paraíso sobre o projeto de ampliação do PNCV, os entrevistados expuseram que a política “já chega pronta” e que União não dialoga com o município na fase de elaboração das estratégias.

Inclusive, no que tange à gestão, o Vice-Prefeito demonstrou frustração ao pontuar que os empreendedores locais não terão oportunidade para administrar o parque, uma vez que “a mesma multinacional que administra as Cataratas do Iguaçu, já está interessada em administrar veadeiros”.

Sobre a questão fundiária e desapropriações, o Secretário mencionou que possui parentes que foram desapropriados na década de 1960 e que nunca foram indenizados e pontuou que, embora seja a favor da ampliação, há ressalvas quanto à maneira impositiva com que essa política historicamente vem sendo implementada.

O Vice-Prefeito acrescentou dizendo que, ao município, acaba cabendo o ônus da ampliação, como manutenção das estradas e hospitais para atender aos turistas. Outra questão que vem acontecendo, segundo ele, é o crescimento acelerado da região, que vem sofrendo com o “êxodo urbano”, e descaracterização do meio rural.

A legislação determina que o mínimo de terreno que pode ser adquirido é de 40.000 m² para uma unidade familiar. Contudo, tem sido comum pessoas se unirem, objetivando criar ecovilas e condomínios, e comprarem terrenos para lotear depois, o que é irregular.

Devido a esse crescimento desordenado, a cidade já estaria enfrentando problemas de abastecimento de água. Não porque não tenha água, mas porque a empresa que faz o abastecimento é estadual (SANEAGUA) e não adaptou o sistema de captação e distribuição para a quantidade cada vez maior de habitantes em Alto Paraíso.

Ao falarmos sobre as atividades econômicas no município, os entrevistados afirmaram que 5% da receita corresponderia a agronegócio e ou outros 95% são devidos ao turismo.

O Secretário acrescentou que outra consequência desse crescimento da região é a especulação imobiliária, que fez com que as terras subissem muito de preço em Alto Paraíso. Isso agravaria ainda mais a preocupação com as desapropriações, pois, na tabela do INCRA, a terra vale bem menos do que “na especulação”.

Quando o assunto passou para ICMS Ecológico, os entrevistados relataram sua não representatividade, pois o que teria sido acrescentado, no município, pelo repasse de ICMS Ecológico, teria sido reduzido do repasse do comércio (serviços) e o saldo teria sido o mesmo no final das contas.

Os critérios da lei foram criticados. A minuta original da lei de ICMS Ecológico teria sido modificada, segundo eles, em razão da baixa representatividade que os municípios interessados nesta lei teriam no legislativo (apenas dois ou três deputados representariam os municípios do nordeste de Goiás).

O Secretário relatou que, não só um ICMS Ecológico eficaz poderia ser muito benéfico para a região, como também o pagamento pela “produção de água” da Agência Nacional de Águas - ANA.

Por fim, concluiu que, em sua opinião, as pessoas deveriam poder permanecer na área de preservação, ajudando na gestão, de modo que a modalidade da UC fosse alterada.

. GESTÃO DO PNCV – PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS CHEFE DA GESTÃO

A conversa se iniciou tratando das diferenças de cenário que, na opinião do Gestor, favorecem a consolidação dessa ampliação, se comparada com a que ocorreu em 2001, impugnada em 2003 pelo STF. Segundo ele, a impugnação ocorrera por uma questão de procedimento, a qual foi meticulosamente observada para a ampliação de 2017. Por esse motivo, embora reconheça que o risco de uma redução sempre exista, acredita que outros fatores, além do procedimental, também colaboram para a consolidação da medida desta vez. Neste sentido, ele menciona que, nesses 15 anos, teria havido uma percepção mais precisa sobre a vocação turística da região, a qual, inclusive, aparece expressa na exposição de motivos do recente decreto de expansão, mas que não havia sido mencionada no decreto de 2001. Inclusive, houve, recentemente, a defesa de uma dissertação de mestrado mostrando quanto o turismo representa, em termos monetários, para a região que, a cada temporada, bate recorde de visitação. Pontua a ampla adesão ao programa de voluntariado do Parque que demonstra o apoio da população à UC.

Dentre os desafios que surgem com a expansão, menciona a “consolidação territorial” (regularização fundiária) e a construção de um novo plano de manejo. Menciona que o recurso para as indenizações virá de compensação ambiental.

No que tange à gestão da área, está sendo pensada uma forma de interligar as atrações da Chapada, dentro e fora do parque, como num grande circuito de novas rotas e trilhas.

Há, também, a previsão de uma nova entrada do parque por Cavalcante.

Sobre a participação dos municípios nesse processo, o gestor pontuou que os municípios participam do Conselho do Parque e, ao comentar a resistência dos mesmos com relação à ampliação, diagnostica que as instâncias municipais possuem dificuldade em vislumbrar oportunidades e benefícios com a política de UCs, como, por exemplo, implementação de taxa sobre estabelecimentos que atendam ao turismo, dentre outras.

O gestor desconhece detalhes acerca do ICMS Ecológico de Goiás.

Por fim, contribuiu fornecendo o *shape file* (arquivo do mapa) com as novas medidas do PNCV.

. MANDATO COLETIVO DA CÂMARA DE VEREADORES DE ALTO PARAÍSO VEREADOR

O Vereador oficialmente eleito considera que a ampliação se deu “de cima para baixo”. As audiências públicas são meramente consultivas, mas não há efetivamente uma construção conjunta das propostas.

Cita que, de acordo com uma vertente política do “ecofederalismo”, o legislador municipal deveria ter maior autonomia, pois o rol do artigo 22 da Constituição concentraria muitas competências no âmbito federal.

No que tange ao ICMS Ecológico, há uma briga atualmente, no município, para que sejam vinculados os gastos a questões ambientais, uma vez que, atualmente, o município é livre para gastar os recursos advindos desse repasse como quiser.

. PREFEITURA DE CAVALCANTE PREFEITO

O Prefeito declara que, atualmente, a principal atividade econômica do município é o turismo.

Sobre a ampliação do parque, ele apresenta críticas, começando pelo não pagamento, até hoje, das desapropriações ocorridas na década de 1960, quando o PNCV foi criado. Em sua opinião, as terras deveriam, antes, passar por um processo de legalização. Para ele, a ampliação “atrasa” o município, pois as terras estariam sendo todas tomadas pelo PNCV, o que retiraria as pessoas que trabalham na terra e as forçariam a ir para a cidade. Ele declara que 63% do parque já está em Cavalcante.

Apresenta críticas também quanto ao diálogo com o município. Pontuou que, quando se trata de articulações com a comunidade quilombola, situada no território de Cavalcante, existe um respeito muito maior, “ninguém chega lá imponto nada. Há sempre diálogo com eles, já no município, não”.

O Prefeito demonstrou não ter muita intimidade com a temática ICMS Ecológico, apenas alegando sua insignificância, mas sem apresentar uma visão mais aprofundada sobre os potenciais do mecanismo.

Acrescentou que, a partir de agosto, o município iria começar a taxar as atrações turísticas.

. FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO TÉCNICO DE RESERVA

O entrevistado fez um breve relato sobre a atuação da Fundação e os projetos de apoio à implantação do plano de manejo de outras RPPNs. Disse que um dos principais suportes dos quais as RPPNs carecem na região é de apoio na fiscalização, pontuando que, às RPPNs, cabe o ônus da conservação, uma vez que é difícil contar com as prefeituras até no que diz respeito à manutenção das estradas, combate ao fogo, etc.

Destacou os potenciais que os mecanismos de pagamentos por serviços ambientais (ICMS-E, RED, produtor de água, etc.) teriam para o financiamento das RPPNs da região.

Ao tratarmos sobre como se deu o diálogo com a sociedade durante o processo de ampliação do PNCV, pontuou uma contradição que se deu no processo de delimitação da área a ser expandida: o ICMBio procurou incluir, no novo território do Parque, terras que ainda estavam preservadas, como morros e terrenos ainda não desmatados para exploração econômica, buscando recortar aqueles terrenos que já apresentavam devastação e produção agrícola. Embora isso faça sentido por um lado, na prática, quem tinha seu terreno preservado acabou perdendo para o PNCV e, quem tinha destruído tudo, não perdeu. Sobre isso, conta o caso de uma conhecida que estava há anos tentando transformar sua área em RPPN, o que não vinha sendo possível em razão das dificuldades envolvendo definição de direitos fundiários na região, mas que efetuava ações de preservação em seu terreno e que, infelizmente, veio a perdê-lo nessa última ampliação do Parque.

A seu ver, casos como este são muito negativos, pois seria uma oportunidade de a gestão pública poupar recursos com a administração desse terreno, especificamente, podendo contar com o apoio da sociedade nas ações de preservação.

Finaliza frisando que, o momento de contato com a sociedade, na construção dessa política, que são as audiências públicas, possui caráter meramente consultivo e não deliberativo.

. PREFEITURA SÃO JOÃO D’ALIANÇA SECRETÁRIO DE TURISMO E CULTURA

O Secretário é um antigo ambientalista e guia turístico da região, tendo feito parte do Conselho do Parque e se dedicou ao estudo e projetos de permacultura.

Ele afirma que as principais atividades econômicas do município são monocultura de soja e agropecuária e comenta que São João D'Aliança é conhecida, pelos habitantes de Alto Paraíso, pela "nuvem de veneno".

O turismo ainda é muito pouco expressivo, contudo, a atual Prefeita parece, a seu ver, estar percebendo, agora, o potencial do turismo e teria, então, pedido sua ajuda para iniciar ações mais incisivas nesse sentido.

De acordo com ele, os antigos prefeitos não enxergavam esse potencial. Conta que, em um evento grande de mountain bike, a cidade ficou repleta de atletas do mundo todo que ficaram hospedados, à época, no único hotel da cidade, que pertencia ao antigo prefeito, o qual teria feito um comentário preconceituoso acerca do perfil dos visitantes, o que, na sua visão, demonstra a falta de visão dos locais sobre qual é o tipo de turista que busca a Chapada dos Veadeiros. Inclusive, acrescenta que há pessoas que demonstram certa aversão a este nome "veadeiros", pois fariam uma associação a homossexualismo.

A atual Prefeita, contudo, expressou a vontade de revitalizar o "Encontro de povos da Chapada", evento, na época, organizado por ONGs. Além disso, já está sendo criado o "FUNTUR", fundo do turismo, para financiar projetos no município. A Prefeita teria percebido que o turismo é um braço econômico que precisa ser desenvolvido, a exemplo da cidade vizinha, Alto Paraíso, até porque cria mais oportunidades de emprego que a monocultura.

Ele conta que o território do município é de dimensões gigantescas e que, por ter apenas cerca de seis mil habitantes, é possível andar, por dias, no meio do mato, sem encontrar uma pessoa sequer. Acrescenta que há comunidades remanescentes de quilombolas que nunca nem foram estudadas e muitas manifestações culturais tradicionais.

Embora a ampliação do Parque tenha abrangido muito pouco do território do município, sobre um terreno muito pedregoso que não sofria exploração econômica, acredita que este é um fator positivo a contar para o desenvolvimento do turismo em São João D'Aliança.

. PREFEITURA DE SÃO JOÃO D'ALIANÇA SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE

O Secretário já teria atuado em outras secretarias e foi, recentemente, nomeado Secretário de Meio Ambiente. A secretaria ainda está em fase de estruturação.

Conta que o município busca formas de melhorar sua condição financeira e tem tomado algumas medidas para conseguir captar mais recursos através do ICMS Ecológico. Já teria criado um Fundo Municipal de Meio Ambiente, que é um dos critérios da lei para alocação dos recursos. De acordo com ele, o município arrecada cerca de R\$ 100.000 com repasses do ICMS-E, mas não atende ainda os seis critérios básicos para receber o teto de repasse possível.

Relatou que, no preenchimento do questionário da SECIMA (órgão ambiental responsável pela implementação do ICMS-E) eles alegam o cumprimento de várias exigências, mas que, na fiscalização, os técnicos da SECIMA enquadram o município em menos critérios.

Sobre o projeto de expansão do Parque, declarou que não houve negociação no município, o qual nem teria sido notificado.

O Secretário contribuiu fornecendo, em arquivo, o último questionário do ICMS Ecológico preenchido pelo município à SECIMA.

. ICMBIO DIRETOR DE AÇÕES SOCIOAMBIENTAIS

Ao relatar o histórico dessa última ampliação de Veadeiros, o Diretor conta que, em 2011, o Comitê do Patrimônio Mundial (UNESCO) teria feito um alerta ao Brasil de que a área declarada como Patrimônio Natural não estava sendo preservada. Diante disso, conta que o ICMBio tinha duas opções: reduzir a área de patrimônio ou usar isso como argumento para a expansão.

Assim, explica que este foi o fator que introduziu a ampliação na agenda política novamente. Ao ser provocado a comentar sobre os fatores que teriam colaborado para a assinatura do Decreto pelo então Presidente da República Michel Temer, reconhece nisso uma necessidade de melhorar a imagem do Governo, aliada ao fato de que a área de expansão do parque não tem vocação agrícola, se comparada, por exemplo, ao solo da Amazônia (se referindo, aqui, aos conflitos em Jamanxim, no Pará).

Declarou que as consultas para esta última ampliação foram muito bem-feitas e que, embora um retrocesso não seja impossível, acredita que seja muito improvável, pois não há argumentos consistentes para isso.

Pontuou que a ampliação se deu muito pouco sobre o território de Cavalcante e que a maioria das terras é de grandes posseiros em terras públicas. No caso de Cavalcante, foi negociada, com o município, a abertura de uma segunda entrada para o PNCV por ali.

Ao ser questionado sobre como se deu o diálogo com os municípios, reconhece que, fora Alto Paraíso e Cavalcante, não houve um esforço bilateral de diálogo. Acrescentou que a relação com o governo estadual é melhor. O governo do estado ponderou que fosse retirado do projeto do parque a Estação Ecológica Nova Roma e o monumento natural do Rio dos Couros.

No que tange à gestão do território do PNCV, informou que o processo de concessão privada já se encontra em curso.

Contribuiu com a visão de que, para o sucesso dessa ação de preservação e desenvolvimento dos municípios, é preciso coordenar, não apenas entre níveis de governo, mas também as políticas intersetoriais. Nesse sentido, acredita que a instância municipal possui melhores condições de unir as políticas setoriais (turismo com saúde, com desenvolvimento econômico etc.).

. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DIRETOR DEPARTAMENTO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Ao tratar de como se deu o processo de articulação para a ampliação do Parque, o entrevistado conta que, quanto ao Estado de Goiás, os recursos de compensação foram pensados para serem distribuídos para o setor agrícola e que, quanto aos municípios, estes foram mais ouvidos durante as consultas públicas e não tanto durante o processo de pensar a política.

No que tange à gestão, este é um tema que muito o interessa, pois ele que é o responsável por organizar o mosaico das áreas protegidas, como uma solução de gestão. Pontua que há muita carência de política pública para gestão integrada.

Destaca que um tema que está na pauta do ministério é “conectividade de paisagens” e que uma recente portaria (nº 229) sobre isso teria sido editada visando a formulação e implementação de corredores ecológicos. O objetivo central seria integrar políticas públicas que propiciem a conectividade entre as áreas naturais, dentre elas o CAR, o SNUC e o PSA.

Dentro disso, um outro debate é o “turismo como mecanismo de conservação”, em especial no que concerne a trilhas de longo percurso. Inclusive, a mesma equipe que fez a trilha Transcarioca, no Rio de Janeiro, é a que fará a de Veadeiros e mais dez em todo o território nacional.

. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DE ALTO PARAÍSO REUNIÃO COMDEMA (CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE)

A reunião se voltou para a apreciação de três pedidos de loteamento de terrenos na cidade de Alto Paraíso e aos respectivos atendimentos a critérios ambientais da SECIMA (Secretaria do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades, e Assuntos Metropolitanos), buscando ordenar o crescimento da cidade.

A preocupação maior se dava com relação à construção de poços irregulares para captação de água, que vêm agravando a deficiência no abastecimento de água na cidade com o crescimento acelerado que vem ocorrendo.

Além disso, interessante observar a preocupação dos conselheiros em não tornarem o processo demasiadamente burocrático, uma vez que a maioria dos loteamentos se dá de maneira irregular, sem nem serem subordinados à apreciação do mesmo. Assim, boas práticas de ordenação do solo teriam o condão de tornar mais eficazes os esforços de gestão do espaço da cidade.

. PEQUENO PRODUTOR RURAL LOCAL

O agricultor reconhece a importância de se ampliar o PNCV, mas critica o não pagamento das indenizações desse a criação da unidade de conservação. Chegou a comparecer a uma audiência pública, porém não viu espaço para diálogo, apenas muita confusão. Na sua opinião, é muito importante que sejam resolvidas as questões fundiárias e o reconhecimento a famílias que estão há gerações cuidando e vivendo da terra. Apresenta críticas também ao processo de indenização, que, para as famílias que não possuem documento da terra, se dará apenas sobre as benfeitorias, o que é muito pouco.

Embora disposto a contribuir com este estudo, não quis assinar o termo de participação.

. GUIA TURÍSTICO LOCAL

Na visão do entrevistado, a resistência da maioria dos proprietários de terra que serão desapropriados não é legítima. Alega que há muitos casos de famílias ricas de Brasília ou de agricultores que possuem terras e as abandonam para especulação e que, com a notícia da ampliação do PNCV, passaram a reivindicar o terreno. O que não é o caso dos pequenos produtores, evidentemente.

Declara que o crescimento de Alto Paraíso e de Cavalcante, por causa do turismo, tem sido realmente expressivo. Em poucos anos, teriam surgido dezenas de pousadas e restaurantes por toda a cidade e encarecido expressivamente os lotes de terra.

Atribui importância à consciência ambiental dos moradores de Alto Paraíso, inclusive, menciona a relevância de campanhas em prol da ampliação.

. PROPRIETÁRIO DE RPPN E AMBIENTALISTA LOCAL

Sobre a ampliação do Parque, o entrevistado declara que, no princípio do processo, as informações sobre qual seria o novo território que o PNCV abrangeria estavam nebulosas para a população e houve uma preocupação, por parte dos proprietários de RPPNs sobre se estas seriam “fagocitadas” pela medida. Conta que a região abriga muitos ambientalistas e que a pressão foi grande para que houvesse a expansão.

Conhece algumas pessoas que foram desapropriadas em outras épocas e ressalta que a falta de indenização contribuiu para gerar uma desconfiança e resistência nas pessoas quando se trata de criação ou expansão de UCs.

Embora disposto a contribuir com este estudo, não quis assinar o termo de participação.

. AMBIENTALISTA REPRESENTANTE DE ONG AMBIENTAL LOCAL E PARTICIPANTE DO CONPARQUE (CONSELHO DO PNCV)

O ambientalista fundou uma das mais antigas ONGs da região, a RIV – Rede de Integração Verde. A ONG possui cadeiras em todos os Conselhos e espaços de discussão sobre meio ambiente da região. Inclusive, participou ativamente do grupo de trabalho de construção da proposta de ICMS Ecológico do Estado de Goiás.

O entrevistado forneceu, em arquivos, todas as atas de reuniões e versões das minutas do projeto da Lei de ICMS-E para esta pesquisa.

Apresentou críticas à legislação que está atualmente em vigor. Segundo ele, preencher seis critérios é muito fácil, o que acaba pulverizando o recurso entre os municípios.

Além disso, como preencher seis critérios dá direito ao teto de recebimento do repasse, não há incentivos para o gestor ambiental municipal se esforçar para cumprir cada vez mais requisitos. Pontuou que alguns requisitos, a seu ver, não deveriam ser alvo de compensação, uma vez que são obrigação do município, como, por exemplo, a gestão de resíduos sólidos que, inclusive, é uma exigência muito mais fácil de ser cumprida pelos municípios mais ricos, os quais não são o foco de benefício do mecanismo.

Externou que a questão envolvendo a aprovação do ICMS-E de Goiás foi muito frustrante, pois o processo de gestação da política teria sido bem participativo, mas a concepção foi totalmente adulterada por interesses econômicos da AGM – Associação Goiana de Municípios e, o pior na visão dele: de maneira legal.

Declarou que, embora o ICMS-E de Goiás não ajude tanto quanto poderia, atualmente, no cenário de crise, são estes repasses que estão “segurando” as finanças de Alto Paraíso.

Sobre a ampliação do PNCV, declarou que a sociedade civil teve um papel determinante em apoiar essa proposta.

Versou que o principal ator contra a ampliação era a FAEG (Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás) que, apesar do baixo potencial agrícola da região, se preocupava com o “exemplo” de conservação representado pela expansão do parque. Sua atuação teria se dado na salvaguarda dos interesses do grande agronegócio, visando a obtenção de votos e apoio político, e, nesse sentido, durante os debates acerca da ampliação do PNCV, empreendeu esforços em movimentar inclusive, atores que não seriam contemplados com as suas propostas como, por exemplo, os pequenos produtores, pretendendo mobilizar massa de manobra.

Pontuou que vê, ainda, muitos desafios como, por exemplo, pensar numa forma de estimular a agricultura orgânica nas inúmeras propriedades produtivas localizadas na zona de amortecimento do novo território do PNCV, medida que considera importante para a conservação ambiental da UC.

. PREFEITURA DE NOVA ROMA SECRETÁRIO DE MEIO AMBIENTE

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente foi formalmente criada no ano de 2017, mas apenas implementada no final do ano e, por enquanto, ainda se encontra sem equipe, possuindo apenas o Secretário.

Sobre o diálogo com o município ao longo do processo de ampliação, o Secretário criticou a falta de interação com a população, uma vez que não teria havido audiência pública sobre essa temática em Nova Roma. Declarou que, apenas recentemente, é que o local vem recebendo visitas da SECIMA, órgão ambiental estadual que afere o atendimento aos critérios de repasse da legislação de ICMS Ecológico.

Declarou que o município ainda não possui turismo expressivo e nem Secretaria de Turismo. Acrescentou que há um receio, por parte da população e dos gestores, com relação ao desenvolvimento do turismo na região que, embora tenha grande extensão rural, possui centro urbano muito pequeno e apenas 3.500 habitantes. Há um medo com relação às possíveis mudanças que a circulação de pessoas de fora trariam para o cotidiano do local como, por exemplo, uso de drogas, práticas culturais diferentes (“cultura hippie” seria vista com certa incompreensão ou desconfiança pelas pessoas mais religiosas tradicionais do local) e crescimento desordenado.

Apesar disso, pelo visto em Alto Paraíso e Cavalcante, acredita que o turismo seja uma boa alternativa de desenvolvimento para a região e afirmou que há um debate, ainda incipiente, sobre o turismo com alternativa econômica para o município. Sobre avanço do PNCV sobre o território de Nova Roma, declarou que a maioria das terras são pedregosas e de topo de morro e estavam preservadas, não sendo utilizadas para exploração, mas que há porcentagem de terra que é utilizada para pecuária (pequenos produtores) ou para subsistência.

Sobre o ICMS-E, disse que os repasses fazem diferença para as finanças municipais e que, inclusive, a criação da Secretaria de Meio Ambiente teria sido para atender a exigências da lei e ter mais repasses.

. PREFEITURA DE TERESINA DE GOIÁS DIRETOR DE MEIO AMBIENTE

Sobre a ampliação do PNCV, o Diretor apresenta críticas à remoção das famílias que, segundo ele, estariam consolidadas há mais de 80 anos em seus terrenos. Afirma que essas pessoas é que são responsáveis pela preservação das terras, inclusive de maneira mais eficaz do que o próprio governo, acrescentando que, no último grande incêndio, foram elas as responsáveis pelo controle do fogo, impedindo que se alastrasse. Assim, defende que uma melhor alternativa de gestão ambiental para a região seria a implementação de um mecanismo que remunerasse as pessoas que estão preservando “em vez de cometer a injustiça de retirá-las”.

Em sua opinião, o valor anunciado para as indenizações não seria suficiente nem para uma fazenda. Critica a maneira impositiva da medida e a não realização de assembleia sobre o tema em Teresina.

Ressalta que é a favor da preservação ambiental dessas áreas, mas que essa maneira desconsidera questões sociais históricas, como, por exemplo, o fato de que a maioria dos habitantes não possui documento da terra.

Acrescenta que há o temor, por parte dos gestores, de que a expulsão dessas famílias (seriam, segundo ele, mais de vinte) venha a causar problemas sociais no centro urbano de Teresina de Goiás, como violência, falta de ocupação e ausência de meios de viver da terra.

Ao ser questionado sobre as principais atividades econômicas do município, declarou que é basicamente subsistência, de modo que os habitantes em geral possuem cabeças de gado e lavoura. O turismo está caminhando, de modo que será, em breve, inaugurado um CAT (Centro de Atendimento ao Turista) e estão sendo preparados folders com as atrações. O município já possui Secretaria de Meio Ambiente e de Turismo há cerca de quatro gestões.

Sobre os repasses de ICMS Ecológico, não sabe ao certo o valor, mas alega ser uma boa ajuda para o município.

Acrescenta que, além dessa recente expansão do PNCV, estimada, por ele, em 20% de todo o território municipal, cerca de 30% do território de Teresina de Goiás já teria sido reconhecido como território Kalunga, restando apenas metade das terras municipais para produção.

ANEXO III
ÚLTIMO DECRETO DE AMPLIAÇÃO DO PNCV
Fonte: Diário Oficial da União 6.6.2017

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 5 DE JUNHO DE 2017

Amplia o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 11 e no art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e de acordo com o que consta do Processo nº 02070.000116/2011-10 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes,

DECRETA:

Art. 1º Fica ampliado o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, com área total aproximada de 240.611ha (duzentos e quarenta mil, seiscientos e onze hectares), localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás, com os objetivos de:

I - aumentar a representatividade de ambientes protegidos;

II - garantir a perenidade dos serviços ecossistêmicos;

III - contribuir para a estabilidade ambiental da região onde se insere; e

IV - proporcionar o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico.

Art. 2º O Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros passa a ter o seguinte polígono, elaborado a partir das cartas topográficas em escala 1:100.000, MI nº 2082 - Alto Paraíso de Goiás (SD-23-Y-A-I), MI nº 2038 - Araí (SD-23-V-C-IV), MI nº 2083 - Flores de Goiás (SD-23-Y-A-II), MI -2040 - Nova Roma (SD-23-V-C-VI), MI nº-2039 - Cavalcante (SD-23-V-C-V), editadas pela Diretoria do Serviço Geográfico-DSG do Exército Brasileiro em 1981, todas no Datum SAD69, projeção UTM, fuso 23, transformadas digitalmente para o Datum WGS84, conforme a descrição a seguir:

**(descrição excluída pela autora por ser demasiadamente específica e longa, além de desnecessária ao leitor para este estudo)*

Art.3º * (Idem)

Art. 4º A zona de amortecimento do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros será definida por meio de ato do Presidente do Instituto Chico Mendes.

§ 1º São permitidas, dentro dos limites da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, as atividades de implantação, operação e manutenção de empreendimentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e as atividades de mineração, sem prejuízo da exigência de licenciamento ambiental pelo órgão ambiental competente.

§ 2º O disposto no caput não será objeto de subdelegação.

Art. 5º A área descrita no art. 2º será administrada pelo Instituto Chico Mendes, que adotará as medidas necessárias ao seu controle, à sua proteção e à sua implementação.

Art. 6º Os imóveis rurais privados existentes nos limites descritos no art. 2º ficam declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação pelo Instituto Chico Mendes, nos termos do art. 5º, caput, alínea “k”, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Parágrafo único. O Instituto Chico Mendes fica autorizado a promover e a executar as desapropriações de que trata o caput e poderá invocar o caráter de urgência no processo de desapropriação, para fins de imissão na posse, nos termos do art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941.

Art. 7º Os recursos da compensação ambiental poderão ser utilizados para fins de regularização fundiária das terras inseridas nos limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000.

Art. 8º As terras inseridas nos limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros poderão ser utilizadas nos termos do art. 66, § 5º, inciso III, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para fins de compensação de reservas legais pelo órgão competente, no âmbito do Programa de Regularização Ambiental.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de junho de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER
José Sarney Filho

ANEXO IV
ATUAL QUESTIONÁRIO PARA RECEBIMENTO DO ICMS
ECOLÓGICO DE GOIÁS

Fonte: Portal da SECIMA, 2015.

ESTADO DE GOIÁS

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, RECURSOS HÍDRICOS, INFRAESTRUTURA,
CIDADES E ASSUNTOS METROPOLITANOS

SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS
GRUPO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ICMS ECOLÓGICO

Questionário para avaliação dos critérios para partilha do ICMS Ecológico entre os
municípios do Estado de Goiás

MUNICÍPIO DE:

TIPOLOGIA:

Unidade de Conservação (Nome e Lei) / Manancial de Abastecimento

1- O município executa a Lei nº 11.445/2007, Saneamento Básico Artigo 3º, Inciso I, Alíneas b e c.
(Descrever cada ação) (1,5)

b) Esgotamento sanitário: (0,5)

c) Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: (1,0)

2- O município tem aterro sanitário? (1,0)

Não

Sim. (Apresentar a licença).

3 - O município incentiva ou executa programas de reciclagem e / ou compostagem? (0,7)

Não

Sim. Quais? (Descrever sucintamente cada programa)

4 - O município executa programas e ações efetivas de educação ambiental nas zonas Rural e ou, Urbana e ou nas Escolas (0,8)

Não

Sim. (Descreva as ações) Possui Lei específica (Qual lei?).

5 - O município executa ações de combate e redução do desmatamento, com a devida fiscalização e comprovação da efetiva recuperação de áreas degradadas e/ou reflorestamento? (0,8)

Não

Sim. Quais? (Descreva sucintamente cada ação).

6- O município executa programas de redução do risco de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade? (0,8)

Não

Sim. Quais? (Descreva sucintamente cada programa).

7 - O município executa programa de proteção de mananciais de abastecimento público efetivamente? (0,8)

Não

Sim. Quais? (Descreva sucintamente cada programa)

8 - O município identifica edificações irregulares e comprova as medidas adotadas para sua adequação às normas de uso e ocupação do solo? (0,5)

Não

Sim. Como? (Descrever sucintamente como funciona).

9 - O município executa ou ajuda nos programas de manutenção e conservação das áreas de unidades de conservação ambiental, bem como suas infraestruturas, sendo elas, Federal, Estadual, Municipal ou Particular (RPPN)? (1,5)

Não

Sim Municipal (Descrever as ações executadas) (0,5)

Sim Federal, Estadual ou Particular (RPPN) (Descrever as ações executadas) (1,0)

10 - O município tem instituída uma política municipal de meio ambiente obedecendo às peculiaridades locais, respeitadas as legislações federal e estadual sobre o assunto? (0,8)

Não

Sim. Qual lei?

11 - O município tem Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Municipal do Meio Ambiente criado e atuante? (0,8)

Não

Sim. Qual lei?

Informar: Equipe técnica (Nome, Cargo e Formação) _____

Endereço, telefone e e-mail para contato _____

Secretário _____

Assinatura _____

Data // .

Observações importantes:

- Todas as perguntas devem ser respondidas.
- As respostas devem ser claras e objetivas.
- Todas as informações são de inteira responsabilidade de cada município.
- A SECIMA irá verificar a veracidade das respostas do questionário em qualquer tempo, por meio de vistorias.