

Governança territorial na política de proteção em áreas protegidas: estudo comparativo entre Brasil e França

Maria P. Socorro R. Chaves

Doutora em Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil.

Docente da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), Manaus, AM, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/0251938411548526>

E-mail: socorro.chaves@pq.cnpq.br

José Fernandes Barros

Doutor em Sociedade e Cultura na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas (Ufam), Manaus, AM, Brasil.

Docente da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC-AM), Manaus, AM, Brasil.

<http://Lattes.cnpq.br/5455181269002002>

E-mail: jfernandes75@hotmail.com

Data de publicação: 10/03/2022

RESUMO

O estudo perfaz análise comparativa entre as políticas de governança territorial, em áreas de proteção ambiental, no Brasil (Estado do Amazonas) e na França (Auvergne-Rhône-Alpes), abordando o fomento às práticas produtivas sustentáveis das populações residentes. Os procedimentos metodológicos abrangeram pesquisa documental e estudo de caso na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro, no Estado do Amazonas, Brasil e no Parque Natural Regional do Pilat, região Auvergne-Rhône-Alpes, na França. Os resultados identificam as ações de governança territorial implementadas visando a promoção da sustentabilidade socioambiental nas áreas protegidas, por meio do fomento ao trabalho. Na França, a variedade de instrumentos legislativos para governança territorial enfrenta o desafio para criar um sistema nacional de áreas protegidas para avançar na implementação de políticas territoriais. Na Amazônia, é mister ampliar a infraestrutura nas comunidades e o acesso à educação, fomentar as atividades produtivas com valorização do trabalho e ações efetivas de melhoria da qualidade de vida para inclusão social.

Palavras-chave: Trabalho. Sustentabilidade. Unidades de Conservação.

Territorial governance in protection policy in protected areas: a comparative study between Brazil and France

ABSTRACT

The study makes a comparative analysis between territorial governance policies, in areas of environmental protection, in Brazil (State of Amazonas) and France (Auvergne-Rhône-Alpes), approaching the promotion of sustainable, productive practices resident populations. The methodological procedures included documental research and case study in the Rio Negro Sustainable Development Reserve, in the State of Amazonas, Brazil, and the Regional Natural Park of Pilat, Auvergne-Rhône-Alpes region in France. The results identify the territorial governance actions implemented to promote socio-environmental sustainability in protected areas through work promotion. In France, the variety of legislative instruments for territorial governance faces the challenge of creating a national system of protected areas to advance territorial policies. In the Amazon, it is necessary to expand the infrastructure in the communities and access to education, promote productive activities with the appreciation of work, and practical actions to improve the quality of life for social inclusion.

Keywords: Work. Sustainability. Conservation Units.

Governança territorial en la política de protección en áreas protegidas: un estudio comparativo entre Brasil y Francia

RESUMEN

El estudio hace un análisis comparativo entre las políticas de gobernanza territorial, en áreas de protección ambiental, en Brasil (Estado de Amazonas) y Francia (Auvergne-Rhône-Alpes), abordando la promoción de prácticas productivas sostenibles en las poblaciones residentes. Los procedimientos metodológicos incluyeron investigación documental y estudio de caso en la Reserva de Desarrollo Sostenible de Río Negro, en el Estado de Amazonas, Brasil, y el Parque Natural Regional de Pilat, región de Auvergne-Rhône-Alpes en Francia. Los resultados identifican las acciones de gobernanza territorial implementadas para promover la sostenibilidad socioambiental en las áreas protegidas a través de la promoción del trabajo. En Francia, la variedad de instrumentos legislativos para la gobernanza territorial enfrenta el desafío de crear un sistema nacional de áreas protegidas para avanzar en las políticas territoriales. En la Amazonía es necesario ampliar la infraestructura en las comunidades y el acceso a la educación, promover actividades productivas con valorización del trabajo y acciones prácticas para mejorar la calidad de vida para la inclusión social.

Palabras clave: Trabajo. Sustentabilidad. Unidades de Conservación.

INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século XX, pós II Guerra Mundial, e com o acirramento crescente da crise socioambiental, as agendas políticas nacionais e internacionais dos governos têm assumido o compromisso de criação de áreas protegidas pelo poder público, pautadas pela governança territorial e associadas aos princípios de desenvolvimento com sustentabilidade, como elemento estratégico nas políticas de proteção ambiental visando o desenvolvimento com inclusão social.

Mediante a relevância das políticas de gestão de áreas protegidas, no Brasil prevalece a necessidade ampliar os estudos para subsidiar as políticas que ordenam o uso dos territórios e às formas de trabalho das populações residentes. O Estado do Amazonas, mantém em torno de 90% de sua cobertura florestal, situado no coração do Bioma Amazônia, abrangendo parcela significativa da sociobiodiversidade (povos, flora e fauna). Portanto, um estudo sobre a governança territorial guarda relevância acadêmica e social para contribuir com subsídios para políticas públicas responsáveis por implementar ações sustentáveis e decisões políticas eficazes compartilhadas.

Este artigo discute as políticas de governança territorial em áreas protegidas implementadas no Estado do Amazonas (Brasil) e na região Auvergne-Rhône-Alpes (França). Numa abordagem comparativa entre os dispositivos institucionais de governança territorial entre os dois países, a partir de estudos de caso que focalizam as políticas de governança territorial nos sistemas de produção e trabalho das populações moradoras de áreas protegidas. Este artigo abrange: (1) parte integrante da tese de doutorado (2017), realizada sob o regime de co-tutela entre Brasil (Universidade Federal do Amazonas) e França (Université Lumière Lyon 2), através do projeto “Trabalho, Inovação e Desenvolvimento Sustentável”/CAPES/COFECUB, sobre práticas de sustentabilidade, trabalho e inovação tecnológica implementados em ambos os países; (2) da pesquisa As múltiplas faces do mundo do trabalho: práticas laborais no domínio das Comunidades Ribeirinhas na Amazônia (2014-2016) e Condições de Acessibilidade aos Bens e Serviços Sociais pelos povos ribeirinhos na Amazônia (2011-2013), financiado com Bolsa Produtividade CNPq.

Em sua sequência o texto apresenta: breve traçado das principais categorias que subsidiaram o olhar investigativo; as técnicas aplicadas para o levantamento de dados nos *terains* francês e brasileiro; o resultado dos estudos relatam a governança territorial francês a partir do estudo de caso em uma *commune* no Parque Natural Regional do Pilat, e a política de gestão territorial na Unidade de Conservação (UC) de uso sustentável, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro (RDS Rio Negro), Amazonas. Em seguida apresenta-se a análise comparativa dos dispositivos institucionais de governança territorial do Brasil e da França, a efetividade das políticas de criação e gestão de áreas protegidas, as formas de trabalho das populações residentes e, por fim, nas considerações finais são indicados aportes importantes nas políticas de governança em áreas protegidas no Brasil e na França, com vistas à sustentabilidade de seus territórios.

REFERENCIAL TEÓRICO: GOVERNANÇA TERRITORIAL, DESDOBRAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS

O termo *governance* surgiu na Europa, em contexto de conflito e questionamento sobre as formas clássicas de ações públicas centralizadas e de reivindicação de novos instrumentos para tomada de decisão por parte do Estado, em consonância com a participação dos diversos atores e representações da sociedade civil (YANNICK, 2007). Neste sentido, suas premissas são coerentes com processos territoriais que extrapolam a ação política do Estado, pois envolvem diferentes pautas que precisam ser negociadas em ações concertadas com os interesses da sociedade civil, tais como ONGs, movimentos sociais e representantes dos setores privados, em tomadas de decisão relativamente horizontal, visando ao desenvolvimento territorial local, regional e nacional.

Para Jessop (2006 apud KAMP, 2009, p.16), a governança constitui um caminho interativo de gestão, que não é hierárquico como a regulação pública clássica preconiza, nem anárquico como a regulação que vigora no mercado.

No processo de governança, os atores diversos, de distintos campos e condições, atuam contribuindo para a regulação através de deliberações e cooperação múltiplas. Para Furtado (2002 apud GOBBI, 2005 *et al.*, p.5), o tipo de governança varia conforme o sistema produtivo local, determinado por sua estrutura de produção, pela aglomeração territorial, a organização industrial, a inserção no mercado (interno e externo), a densidade institucional (atores coletivos, privados e públicos), o mercado e o tecido social. Numa complexa teia, a governança territorial atua mediante diversificados vínculos, articulações e adaptações.

A partir dessas abordagens, percebe-se que, de modo geral, a literatura de governança vem utilizando a percepção da dependência entre as partes, o desenvolvimento da cooperação e o estabelecimento da confiança como mecanismos para assegurar a ação coletiva. Em linhas gerais, pode-se dizer que a governança territorial resulta das relações de poder, em que entram em cena diversos atores sociais, à medida em se efetivam as ações do Estado na perspectiva de descentralização das ações públicas. Essa descentralização não pode consistir simplesmente na delegação de responsabilidades, mas, sobretudo, no estabelecimento de processos de autonomia e corresponsabilidades em que as particularidades locais ganham competências político-administrativas de gestão de seus territórios.

Em termos gerais, parte-se da premissa de que a governança preceitua o desenvolvimento de métodos de gestão capazes de conciliar anseios, valores e/ou interesses, não raro conflitantes, entre agentes e grupos sociais vinculados à sociedade civil, poder público e setores diversos. Assim, prevalece uma relação dinâmica para manutenção de um equilíbrio crítico entre interesses, projetos e necessidades/demandas de diferentes agentes. No caso específico dos territórios regulamentados como áreas de proteção ambiental, a governança territorial implica na negociação para compartilhamento de códigos de cidadania, a partir de mecanismos que ordenam processos, práticas e interações, sob bases confiáveis de verificação, avaliação e monitoramento pautados no desenvolvimento sob os princípios da sustentabilidade.

SUSTENTABILIDADE: PANORAMA CONCEITUAL E HISTÓRICO DE SUA EMERGÊNCIA

Na década de 1970, a questão ambiental alcançou visibilidade em função da preocupação com a finitude dos recursos naturais pelos setores produtivos e, da constatação de parcela da sociedade civil em relação às irreversibilidades dos danos causados pelas transformações antropogênicas imputadas ao planeta, pelo modelo de produção e consumo social.

Em seus estudos sobre gestão dos recursos naturais, Godard (1997) assinala a existência de três principais matrizes que apresentam contribuições relevantes para tratar as políticas de gestão do ordenamento territorial, são elas: o ecodesenvolvimento; a bioeconomia (*ecological economics*); e o desenvolvimento sustentável. Ecodesenvolvimento - Base – destacou a amplitude dos efeitos nocivos dos impactos gerados pelo modo de produção e consumo – numa percepção de que o modelo de desenvolvimento estava comprometendo seriamente a biodiversidade do planeta - crítica explícita ao padrão de desenvolvimento dos países ricos e da relação com os países pobres.

A primeira corrente de pensamento surgiu no início da década de 70. A Organização das Nações Unidas (ONU) visando discutir o desenvolvimento e seus efeitos ambientais, organizou a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente de 1972, em Estocolmo, tendo como secretário geral Maurice Strong que encarregou Ignacy Sachs (economista polonês, naturalizado francês) para elaborar o instrumento guia para as reuniões preparatórias, que com este objetivo criou o *Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement* (CIRED), no qual foi concebido o conceito de Ecodesenvolvimento, cujas bases são fundadas no:

[...] atendimento às necessidades fundamentais (habitação, alimentação, meios energéticos de preparação de alimentos, água, condições sanitárias, saúde e decisões nas participações) das populações menos favorecidas, prioritariamente nos países em desenvolvimento, na adaptação das tecnologias e dos modos de vida às potencialidades e dificuldades específicas de cada ecozona, na valorização dos resíduos e na organização da exploração dos recursos renováveis pela concepção de sistemas cíclicos de produção, sistematizando os ciclos ecológicos. (GODARD, 1997, p.111).

O ecodesenvolvimento encetou uma crítica ao modelo de desenvolvimento excludente dos países do Norte, centralizando sua abordagem nas necessidades das populações, na valorização de suas atividades produtivas, cujo modelo difere da economia de mercado, com atividades marcadas pela participação direta dos produtores, em caráter familiar, de subsistência e/ou informal. Esta forma de abordagem, crítica e pragmática, foi proposta como forma de desenvolvimento a ser adotada no pós-guerra e teve sua concretização em projetos experimentais e/ou demonstrativos, com apoio de organizações populares locais, regionais, internacionais ou de agências públicas, de militantes ou independentes. (CHAVES, 2001b)

Em defesa de mudanças nas políticas nacionais e reestruturação das relações econômicas entre o eixo Norte-Sul do planeta, reivindica alteração na postura dos modos de produção e no padrão de consumo moldados pelo desenvolvimento conduzidos pelos países industriais. Sachs (1986) aponta essa condição como imprescindível para a criação de estratégias concretas para conquista dos direitos ao desenvolvimento e de preservação do meio ambiente do planeta. A proposta de ecodesenvolvimento não atendeu às expectativas de muitos setores da economia e da política, tendo sido relegada às esferas marginais, contudo, paulatinamente foi sendo revisitada nos anos 2000 por parte de diversos movimentos sociais nos países do eixo Sul. (CHAVES, 2008). A perspectiva de ecodesenvolvimento foi delimitada inicialmente a partir de cinco pilares:

- *Sustentabilidade Social* - preconiza o desenvolvimento como processo que deve assegurar crescimento estável, distribuição equitativa de renda e garantia do direito de qualidade de vida;
- *Sustentabilidade Econômica* - representa um fluxo constante de inversões públicas e privadas de recursos, além do manejo e alocação eficiente dos recursos naturais.

- *Sustentabilidade Ecológica* - adoção de políticas de conservação de energia, manutenção de recursos hídricos, expansão da capacidade de manejo dos recursos naturais, respeito à capacidade de suporte dos ecossistemas e redução do uso de substâncias deletérias para vida no planeta;
- *Sustentabilidade Geográfica* - gestão territorial, sob a governança do conjunto dos agentes locais, assegurando segurança de todas as formas de vida (sociobiodiversidade), distribuição espacial equilibrada, atividades econômicas compatíveis com conservação dos recursos naturais locais;
- *Sustentabilidade Cultural* - valorização da cultura, saberes e práticas sustentáveis locais, a partir dos interesses e necessidades endógenas sintonizada em valores, aptidões e vivências tradicionais.

A segunda corrente, a Bioeconomia ou Economia Ecológica, formulada por uma plêiade de autores (CONSTANZA, 1989; DALY, 1977; GEORGESCU-ROEGEN, 1978; PASSET, 1979), apresenta inspiração interdisciplinar, numa representação teórica da atividade econômica.

A terceira corrente, em certa medida foi fruto das tensões geradas pelas formas de resistências dos movimentos socioambientais, que impeliu o modelo de política predominante a moderar inflexões e mudanças e, aos poucos, demarcando o advento de um novo paradigma de desenvolvimento: o ideário do desenvolvimento sustentável. O autor assinala que essa matriz de pensamento representa o prolongamento da teoria neoclássica do equilíbrio e do crescimento econômico, sem estabelecer relação crítica em relação à degradação do meio ambiente à dinâmica econômica vigente. Nesta perspectiva, os problemas ambientais são tratados como ineficácia da distribuição dos bens econômicos, numa notória defesa dos objetivos do desenvolvimento sustentável como forma de garantir mudanças paliativas nos avanços do modo de produção e consumo na sociedade capitalista. Cujas definição, citada no relatório Brundtland (1988), é a mais difundida afirmando que: *o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.*

Mediante os novos desafios, intensificados por pressões sobre as diferentes formas de vida no planeta e como estratégia alternativa ao modelo econômico mundial em voga, Ignacy Sachs (2002) propôs a inclusão de três novos pilares para o alcance da sustentabilidade, quais sejam: *Sustentabilidade Ambiental* voltada para manter e conservar a capacidade de suporte e resiliência dos ecossistemas naturais; *Sustentabilidade Política* (nacional) voltada para fortalecimento das democracias nacionais/locais, para garantia dos direitos universais dos cidadãos e da capacidade do Estado em implementar projetos em coparticipação com os diferentes atores sociais locais em um nível razoável de equidade e coesão social; *Sustentabilidade Política* (internacional) baseado em um sistema de prevenção de guerras da ONU, garantia da paz e promoção da cooperação internacional que resultem em ações de co-desenvolvimento entre os países do Norte e Sul.

Deste modo, Sachs (Idem) defende a articulação dos diferentes pilares da sustentabilidade, proporcionais às dimensões da vida, centrados na garantia, não somente do suporte físico para manutenção das diferentes formas de vida na Terra, mas também de princípios e valores como justiça social, dignidade, participação cidadã, solidariedade diacrônica entre as gerações, respeito à sociobiodiversidade, na proposição de um sistema social que assegure qualidade de vida, trabalho e direito ao território, em termos da governança democrática.

TRABALHO, DELINEAMENTO CONCEITUAL

O conceito de trabalho aporta em si variadas interpretações e questionamentos que não podem ser respondidos somente por um domínio do conhecimento, afinal, como traduzir e interpretar uma atividade da vida humana que a cada dia torna-se mais complexa? Schwartz (2004), filósofo do trabalho, contribui para ampliação dessa categoria no campo da Ergonomia e áreas afins ao alertar sobre a dificuldade de conceituar o termo trabalho, já que por si só este termo escapa a uma simples e única definição.

Para o autor, o maior problema está no fato da categoria trabalho aportar a ideia de uma “realidade enigmática”, subsistindo sua compreensão como categoria cultural. Na perspectiva ergonômica, o trabalho possui um campo de atenção epistemológico central, já que constitui o próprio objeto e objetivo final da disciplina, confundindo, muitas vezes em seu interior, o sujeito de reflexão com o objeto de ação (TEIGER, 1993).

Pesquisadores da disciplina (SCHWARTZ, 2004; TEIGER, 1993; BÉGUIN, 2005) indicam que um dos principais referenciais epistemológicos da Ergonomia, sobre o conceito de trabalho, está presente no pensamento de Hannah Arendt (1906-1975)¹. Arendt vivenciou as profundas transformações nos modos de vida da população urbana, a partir das transformações na organização do trabalho (fordismo, taylorismo), criticando a estrutura da sociedade moderna, na qual o trabalho aparece como elemento glorificador para justificar a subordinação dos indivíduos à produção em massa, desumanizados e fragmentados na ideia do consumo desenfreado.

Para ampliar e diferenciar as várias atividades do homem no processo produtivo, Arendt categoriza a atividade do trabalho em três dimensões: (i) *le travail*, (ii) *l'oeuvre* e (iii) *l'action*. *Le travail* corresponde ao trabalho não-qualificado, esforço físico para a sobrevivência do corpo, submetido ao ritmo da natureza (TOMAZI, 2000). *L'oeuvre* indica a ação que recai sobre o fazer, ao ato de fabricar, de criar algo, cujo resultado ou produto subsiste à vida de quem o fabricou (op. cit., 2000) demarcando a ligação do homem com o mundo exterior, concretizando sua perenidade no mundo. A *action* ou *práxis* é a atividade marcada pelo uso da palavra ou discurso, o espaço da política, da vida pública, lugar no qual o homem encontra sua liberdade.

Na práxis, a atividade é totalmente livre, uma vez que só se utilizam os objetos e as coisas produzidos pelos outros, mas é aí, que o homem ao exercer sua liberdade, encontra sua plena realização (TOMAZI, 2000). Arendt além de categorizar diversas atividades de trabalho na sociedade capitalista, também forneceu bases para ampliar o olhar sobre esta categoria analítica, influenciando diversas disciplinas, dentre elas a Ergonomia. Na ideia de ação ou práxis, a Ergonomia encontra seu terreno mais fértil ao trazer à cena a noção de *activité*, que não pode ser reduzida ao simples ato de realização de tarefas, mas pela sua multiplicidade de ações e significados que a própria atividade traz em si. De acordo com Béguin (2005), esse conceito ainda está em via de emergir com fôlego na cena internacional e no interior de numerosos grupos e correntes de pensamento.

Assim, influenciado pela noção de *Vita Activa* em Arendt (2002), o conceito de *activité* (Ergonomia Francesa) denota uma distinção entre o chamado trabalho prescrito - aquele pensado e planejado - e o trabalho real - aquele realmente executado (COQUIL, 2014), trazendo à baila novas compreensões ou mesmo, reunindo em uma única noção, diversas características desse conceito. Para Béguin (2005), “é a *activité* que distingue o homem da máquina no processo produtivo”, pois envolve dentre outras coisas a técnica e o conhecimento vivenciado e adquirido pelo trabalhador no processo produtivo e quicá forjado na sua própria história.

Arendt, pensadora com influências marxistas, foi categórica em distinguir a concepção de trabalho defendida por Marx daquela que nominou, em *La Condition de l'Homme Moderne*² (1958), como atividade estruturante da *Vita Activa* em sociedade, capaz de libertar e imortalizar o indivíduo, através da obra de seu trabalho e de sua ação na sociedade, em oposição a *Vita Contemplative*, apesar de, segundo a autora, a Filosofia ter dado muito mais ênfase e valorização à esta última noção nos últimos séculos (ARENDR, 2002). Para Arendt (2002), a atividade do trabalho não pode ser pensada genericamente, ao considerar o trabalho como atividade humanizadora do homem e, ao mesmo tempo, alienante.

² A Condição do Homem Moderno (Tradução livre).

¹ A bibliografia consultada não se refere diretamente a esta pensadora alemã de origem judia, que viveu grande parte de sua vida profissional exilada na França e nos EUA, em função da ofensiva nazista da Segunda Guerra Mundial.

Para Karl Marx (1996), o trabalho associa duas perspectivas, uma ontológica e outra histórica, como condição *sine qua non* para vida em sociedade, pela qual o homem expressa sua humanidade, dando sentido à sua existência. Na tradição marxista, o sentido ontológico atribuído à categoria trabalho situa-o sob o prisma da história, associando-o às relações de produção que caracterizam determinado modelo de sociedade. No estudo, a abordagem analítica do trabalho de manejo dos recursos naturais, sob a dinâmica da governança territorial, será iluminada a partir da conciliação entre a perspectiva de trabalho de Marx e Arendt.

METODOLOGIA

A pesquisa abrangeu ações que combinam diferentes recursos metodológicos, como: pesquisa bibliográfica e documental; diversificadas técnicas de coleta de dados, como formulários e entrevistas semiestruturada e montagem de registros fotográficos juntos aos moradores\trabalhadores das áreas protegidas selecionadas. Os estudos de caso foram realizados: no *terrain* francês, na *commune Sainte-Croix-en-Jarez*, zona de uso sustentável situada no *Parc Naturel Régional du Pilat*, Departamento de *la Loire*, região *Auvergne-Rhône-Alpes*; e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Rio Negro, no baixo rio Negro, Estado do Amazonas, Brasil.

A análise de dados com o método comparativo (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998; VIDAL, 2013) e estatístico (LAKATOS, 2011) possibilitou estabelecer parâmetros para cotejar diferentes fatos e contextos socioculturais, estabelecendo inter-relações entre si, para elucidar fenômenos e comportamentos de agentes sociais intrínsecos aos processos de governança. O método comparativo já vem sendo utilizado pela Sociologia (Émile Durkheim, Karl Marx e Max Weber) para análise de diferentes dispositivos da sociedade.

Dentre os estudos comparativos, os mais conhecidos são: as análises de variáveis com objetivo de testar hipóteses abstratas que derivam de teorias, com métodos estatísticos de manipulação de dados empíricos para estabelecer e descobrir correlações; e os estudos de casos com abordagem qualitativa, que permite triangular dados de uma questão central e analisar diferentes situações nas diversas áreas da ciência.

Os estudos comparativos reúnem características que permitem ao pesquisador combinar diferentes estratégias metodológicas para explicar a heterogeneidade dos fenômenos e as relações que o homem estabelece com seu meio, em busca de respostas aos problemas de grande envergadura social. Na Sociologia, esse instrumento é utilizado para comparar e/ou analisar fenômenos macrosociais que ocorrem em duas ou mais sociedades/contextos (VIDAL, 2013).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

POLÍTICAS AMBIENTAIS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NA FRANÇA, EM SAINTE-CROIX-EN-JAREZ

A história da regulamentação das políticas de áreas protegidas na França é marcada por um conjunto de ideias e visões de mundo, numa dinâmica contínua de embate e concertos de vertentes ideológicas acerca da relação natureza, sociedade e cultura, via trabalho e práticas produtivas tradicionais, na manutenção da biodiversidade e sustentabilidade do território.

No século XIX, emergiu no cenário científico francês correntes de pensamentos de países europeus e dos Estados Unidos³ que combinavam elementos idílicos/ideológicos em que a natureza em si (flora e fauna) ganhava status de patrimônio edênico a ser preservado (modelos de parques italianos e norte-americanos), em detrimento de um tipo de gestão integrada onde homem e natureza pudessem interagir sustentavelmente (visão conservacionista).⁴

Os processos de regulamentação dos espaços protegidos na França remetem à segunda metade do século XIX, ganhando força política durante o império colonial, momento em que os parques e reservas integrais foram sendo experimentados nas colônias, antes mesmo de disporem de uma base legal metropolitana (LARRÈRE, 2009). A institucionalização das políticas de regulamentação de áreas protegidas no território metropolitano francês ganhou a cena no Segundo Império, em textos embrionários dos projetos de áreas protegidas, a partir de um decreto real para proibir a extração de madeira no perímetro metropolitano. Influenciado por intelectuais, homens da política e artistas como Victor Hugo (1802-1885), Prosper Mérimée (1803-1870) e Charles Forbes René - Conde de Montalembert (1810-1870) que reivindicavam uma lei a favor da proteção dos monumentos históricos em reação às destruições do patrimônio arquitetural francês do período revolucionário (SELMI, 2009), em 1861, Napoleão III classifica por decreto 1.097 ha da floresta de *Fontainebleau* para ser protegida contra o corte e derrubada de madeira. Deste período datam as primeiras militâncias a favor da proteção de sítios e monumentos naturais, notadamente a militância pela criação de reservas naturais integrais em prol da preservação das paisagens rurais.

Em 1921, o decreto do governo da Argélia iniciou a institucionalização de áreas protegidas nas colônias francesas. Na metrópole, os projetos de zonas legalmente protegidas foram elaborados durante o período entre guerras mundiais e atualizados após a Segunda Guerra Mundial. Em 1913 no I Congresso Florestal Internacional, em Paris, vários países defenderam a criação de parques nacionais em seus respectivos territórios e foi criada a Associação de Parques Nacionais da França e das Colônias. A experiência nas colônias (Argélia, Marrocos, Tunísia, Madagascar e na África Equatorial) permitiu aos administradores florestais da metrópole disporem de um arcabouço de experiências tácitas e *savoir-faire* acerca dos dispositivos legais de governança territorial (SELMI, 2009). As leis que instituíram as zonas protegidas na metrópole foram elaboradas no contexto de transformações no mundo rural para manter o camponês no campo, sobretudo, os mais jovens, e proteger as paisagens naturais, criando alternativas de desenvolvimento rural.

Nos anos 1950, surgiram os primeiros projetos de parques culturais que, apesar de não se oporem ao processo de modernização das economias rurais com a implantação dos complexos turísticos, foram idealizados pela preocupação com os riscos que os esportes de inverno e turismo descontrolados poderiam representar para as pequenas vilas, a beleza das paisagens e a preservação dos estilos de vida das populações alpinas (LARRÈRE, 2009). Em 1960, surgiu o modelo de parque à la francesa, integrando as populações locais à governança territorial com gestão da zona central como reserva integral de espécies ameaçadas pelas práticas de caça e coletas e das paisagens naturais. Às zonas periféricas do parque foram reservadas ao acolhimento, atividades econômicas e turísticas, em zonas tampão entre os campos comuns e o parque, com função de preservação da vida rural e das culturas locais. Esse modelo diferenciou-se dos parques norte-americanos, que excluía as populações locais e nos quais o homem não passava de um mero apreciador e visitante temporário (LARRÈRE, 2009).

³ Em 1872, foi criado o Parque Nacional de Yellowstone (EUA), 1º do mundo, marco histórico entre as áreas protegidas.

⁴ Os primeiros parques na Europa foram criados sob a visão romantizadas da natureza, como paraísos idílicos intocáveis, zonas protegidas pelo poder público com funções lúdicas, espirituais, econômicas e de refúgio da vida urbana. No século XVIII, a ideia de santuarização da natureza, influenciadas por autores como Rousseau (1712-1778) contribuiu para exaltar as belezas das paisagens naturais (SELMI, 2009).

No século XXI, a França dispõe de uma diversidade de áreas protegidas em seu espaço metropolitano e no além-mar, divididas em seis grandes categorias: Parques (nacionais, naturais regionais, naturais marinhos); Reservas (naturais nacionais, naturais regionais, naturais da Corsa, biológicas, da caça e da fauna selvagem, da biosfera); Espaços Especiais Notáveis (do conservatório litoral, dos conservatórios regionais, naturais sensíveis, de proteção do biótipo, sítios classificados, sítios inscritos); Rede Francesa Natura 2000; Zonas (naturais de interesse ecológico, faunístico e florístico, úmidas da conservação (sítios Ramsar); Áreas Protegidas no Além-Mar, espaços protegidos (da Polinésia Francesa, da Nova Caledônia, da Wallis e Futuna, das Terras Austrais e Antárticas francesas, parque natural regional na Guiana e Martinica). Essa malha de categorias de áreas protegidas, originadas por demandas do Estado ou das coletividades territoriais, foram criadas sob os fundamentos da legislação ambiental e setoriais, a exemplo dos códigos de urbanismo e florestal, por vezes de confusa aplicabilidade, controle e fiscalização, se apresentando como fatores limitantes da sustentabilidade. Estas zonas procuram conciliar proteção da natureza e desenvolvimento territorial, via políticas regionais de fomento ao trabalho e às atividades produtivas, aliadas à conservação da biodiversidade, ao patrimônio histórico cultural e a manutenção dos modos de vida tradicionais, a exemplo do PNR do *Pilat*, locus deste estudo.

As políticas de governança territoriais que incidem sobre o trabalho e às atividades produtivas em *Sainte-Croix-en-Jarez* combinam um conjunto de fatores que moldam um rico *carrefour* sociocultural, coaduna a tradição medieval, nascida da relação com a religião católica da ordem religiosa dos *Chartreux* instalada, e novos arranjos territoriais advindos da manifestação contemporânea dos movimentos ecológicos e de conservação do patrimônio histórico-cultural. *Sainte-Croix-en-Jarez* é um antigo mosteiro fundado entre os anos de 1277-80 por uma viúva que viu seu marido desaparecer na região de *Saint Acre*.

A vila foi palco de grandes eventos que a transformaram em lugar de intersecção de turistas em busca de conhecer sua história, obter os produtos de origem agrícola bioecológicos e contemplar as belezas naturais, resultado do intenso trabalho das diversas coletividades territoriais (representantes governamentais e não-governamentais, iniciativa privada, entidades representativas de trabalhadores, dentre outros) que atuam coletivamente em prol da preservação do patrimônio histórico e visam à manutenção dos serviços ambientais e à melhoria da qualidade de vida dos moradores e trabalhadores locais.

Beatrice de la Tour du Pin, viúva de William de Roussillon, fundou o mosteiro em honra da memória do marido, repassando-a à ordem religiosa dos *Chartreux*, fundada por Saint Bruno em 1084, e nominada em função do licor produzido pelos monges do maciço da *Chartreuse*. No período revolucionário (1789-1792), o lugarejo foi alvo de ataques dos insurretos e a ordem religiosa foi confiscada durante a Revolução e, em 1794, foi vendido em leilão, dividida em 44 lotes para famílias, tornando-se uma *commune* independente, em 1888, e recebendo o nome de *Sainte-Croix-en-Jarez*.

Em *Sainte-Croix-en-Jarez*, a prática da agricultura multifuncional cria uma dinâmica de uso polivalente do espaço, tanto no exercício da prática laboral como nos diversos tipos de relações sociais estabelecidas entre os trabalhadores e seus respectivos ambientes de moradia e trabalho, cujas atividades ligadas à agricultura e aos serviços vinculados ao turismo (hotelaria e restaurantes), ocupam lugar estratégico no plano das *activités* desenvolvidas pelos moradores/trabalhadores. Igualmente, há uma multifuncionalidade nas práticas laborais que atuam como subsidiárias no conjunto das atividades produtivas geradores de renda. No que tange à multifuncionalidade do território e das práticas agrícolas em *Sainte-Croix-en-Jarez*, a diversidade de solo e do clima explica a grande variedade de produtos e atividades agrícolas praticados nesta *commune*, com destaque para o cultivo de hortas, pomares e vinhas, bem como a criação de animais.

A criação de aves e o beneficiamento de seus derivados tais como a produção de ovos, além da fabricação de uma variedade de queijos, mel, leites, doces, polpas e produtos de *charcuterie* como linguiças, salsichas, presuntos, salames, dentre outros, são exemplos da multifuncionalidade das actividades dos produtores de *Sainte-Croix-en-Jarez*. Essa polivalência de atividades é o reflexo da multiplicidade de políticas territoriais voltadas para o setor agrícola presentes em toda a extensão do Parque Natural Regional do *Pilat*.

As políticas voltadas para os espaços protegidos na França têm tido diversos reflexos no conjunto das atividades produtivas em *Sainte-Croix-en-Jarez*. Pelo fato de a *commune* pertencer e estar plenamente inserida no circuito da gestão do Parque Natural Regional do *Pilat*, a maioria dos moradores/trabalhadores entrevistados concorda em reconhecer que o parque favorece as atividades produtivas. A dinâmica do uso do território, caracterizado pela variedade de técnicas de cultivo e pelas atividades de trabalho a eles associados, garante tipos diversificados de produtos. A estrutura turística e as ações de fomento à produção implantada em *Pilat* pelo governo e pelas coletividades territoriais, favorece a comercialização direta entre produtores e consumidor, em lojas/mercados e em cooperativas dos diversos segmentos produtivos, com benefícios diretos aos produtores, que se traduzem em melhoria da renda e qualidade de vida do trabalhador/morador local. O favorecimento do parque em relação ao trabalho e às atividades produtivas dos moradores de *Sainte-Croix-en-Jarez* concretiza-se com apoio das subvenções recebidas das coletividades governamentais e pelas oportunidades de comercialização direta aos consumidores, na própria localidade ou em mercados próximos, no âmbito dos mercados de circuito-curto.

Para 67% dos informantes, morar e/ou trabalhar em uma área protegida favoreceu o desenvolvimento de suas práticas produtivas, destacando a importância das políticas públicas de fomento à produção rural, em função do turismo e dos modelos de mercados de circuito-curto, de comercialização direta dos produtos cultivados e beneficiados localmente ao consumidor final. A prática do turismo e a venda dos produtos diretamente ao consumidor ou cooperativas despontam como importantes ramos da economia local, favorecida pela estrutura financiada pelo PNR do *Pilat* e demais atores governamentais como a União Europeia, através da Política Agrícola Comum (PAC), bem como o apoio da iniciativa privada. Apenas um entrevistado (criador de gado) criticou as ações de fiscalização no *Pilat* por limitar o uso de produtos/práticas agrícolas causadoras de impactos ambientais nos sistemas de água dos lençóis freáticos da região.

Uma preocupação constante na política de gestão do PNR do *Pilat* é proporcionar aos trabalhadores/moradores do parque um ambiente favorável para o desenvolvimento de suas práticas laborais que possam ser materializadas na qualidade de vida de seus habitantes. Em *Sainte-Croix-en-Jarez* os reflexos destas políticas podem ser notados de diferentes formas, seja no acesso à educação formal (governo nacional), que propicia que os moradores/trabalhadores tenham acesso à formação escolar; bem como ao acesso às políticas de subvenções proporcionadas pela malha institucional presente em *Sainte-Croix-en-Jarez*, como o Sindicato Misto que, juntamente com os demais parceiros do parque imprimem ações integradas nesta *commune*.

Estas e outras ações do governo francês como atividades de formação, gestão, fomento do turismo, qualificação para artesanaria e gestão ambiental fazem de *Sainte-Croix-en-Jarez* um lugar atrativo para políticas públicas integradas à proposta da gestão territorial sustentável, transformada em qualidade de serviços, tanto para turistas como para os próprios moradores e trabalhadores locais, com reflexos nítidos na qualidade ambiental, territorial e nos meios e modos de vida local.

O modelo de gestão participativa e a variedade de organizações político-institucionais presentes em *Sainte-Croix-en-Jarez* denotam alto grau de autonomia na organização territorial da *commune* e dispõe de um conjunto de políticas voltadas para o território, configurando um modelo de governança territorial com compartilhamento de ações e divisão de poderes entre o Estado e as organizações da sociedade civil, seja para prevenção de danos ambientais no uso do território, no fomento ao esforço laboral multifacetado e às atividades produtivas sustentáveis de baixo impacto ecológico, segundo os princípios da sustentabilidade em seus diferentes pilares.

BRASIL: POLÍTICAS AMBIENTAIS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NA RDS DO RIO NEGRO, NA AMAZÔNIA

As áreas protegidas possuem diferentes configurações ao redor do mundo, variando de acordo com o sistema de gestão que rege as formas de uso dos territórios de determinado país. Esta expressão foi introduzida no contexto internacional pela *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) para designar um território especialmente gerido pelo poder público com perímetros delimitados e objetivos de proteção definidos.

A primeira proposta de concepção de unidades de conservação no Brasil data do fim do período Imperial, em 1876⁵. As primeiras áreas protegidas brasileiras foram criadas ao estilo dos jardins botânicos e hortos florestais europeus e americanos que tinham um caráter extremamente restritivo de uso dos recursos naturais. Porém, as condições conjunturais não foram propícias para concretização daquela proposta, pela prevalência da doutrina de expansão das fronteiras agrícolas no país, que se estendeu entre o período Imperial e a Primeira República. Os primeiros parques, criados na década de 1930, permaneceram por mais de 60 anos sem a instituição de dispositivos institucionais.

⁵ André Rebouças (1838-1898) indicou duas áreas para criação de parques nacionais, uma localizada na Ilha do Bananal, no rio Araguaia; e a outra em Sete Quedas, no rio Paraná; vislumbrando a promoção do turismo, inspirado na experiência norte-americana da criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872 (ARAÚJO, 2007).

A governança dos territórios regeu-se por modelos provenientes de terras de além-mar do que propriamente em suas próprias características e potencialidades. A ideia dominante baseava-se na delimitação de uma determinada zona para isolá-la das ações e influências antrópicas - o homem aparecia como entrave e ameaça à manutenção da biodiversidade. O Código Florestal, transformado em lei pelo Decreto nº 23.793/1934, deu especial atenção à gestão das florestas nacionais, abrindo espaço para a criação de parques nacionais, estaduais e municipais, inspirados no modelo suíço, de caráter bastante reservado, com ênfase no desenvolvimento da pesquisa científica, mas com objetivos voltados ao turismo.

Ao final do século XX, dois movimentos ideológicos convergiram na maneira de empregar a noção de uso dos recursos naturais à gestão do território. De um lado, observou-se um enfoque voltado para a preservação da natureza em si; e o modelo de gestão do território baseado na ideia de controle e submissão do meio ambiente às necessidades humanas, através da técnica e do conhecimento. Estas correntes ideológicas nortearam a implantação de políticas ambientais ao redor do mundo influenciando a forma de gerir os territórios. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), nos anos 80, inaugurou um modelo de gestão territorial mais descentralizado, num primeiro momento sob forte tensão com os diversos segmentos da sociedade civil organizada, que defendiam a manutenção dos territórios tradicionais intervindo e apontando caminhos para a implementação de um tipo de gestão compartilhada do meio ambiente. Todavia, com o avanço das discussões em nível mundial, acerca das estratégias de proteção da natureza, na década de 1990, os governos brasileiros delinearam políticas de gestão territorial em bases mais ou menos sustentáveis, levando em consideração as características socioambientais de cada lugar e região.

Após a Rio-92, foi assinada a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) reconhecendo o papel das atividades humanas para conservação ambiental, propondo dispositivos institucionais como instrumentos de governança territorial sob princípios da sustentabilidade. Em 2000, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei no. 9.985 foi aprovada e sancionada, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), gerido pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com a incumbência de acompanhar a implementação do Sistema pelo órgão central do Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável pela coordenação no território nacional do conjunto de unidades de conservação, norteada por critérios técnicos científicos para manutenção dos ecossistemas (fauna, flora) e dos modos de vida das populações humanas para implantação de governança territorial das unidades de conservação (UCs).

Esse arcabouço legal, institucionalizado para gestão de áreas protegidas à la bresilienne, por meio dos modelos de unidades de conservação, pôs fim ao longo impasse entre vários setores e movimentos socioambientais, mobilizados em prol da presença humana, levando ao reconhecimento legal da coexistência de dois grupos de UC distintos: os de proteção integral e os de uso sustentável. A distinção entre os dois grupos reside no fato de que no primeiro, o uso por populações humanas são circunscritas à preservação de determinadas espécies da flora e da fauna, com uso para pesquisas científicas, turismo, educação ambiental, limitando as alterações dos atributos naturais, com exceção de casos previstos na Lei. O grupo de UC de proteção integral abrange as categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre. O segundo grupo, as unidades de conservação de uso sustentável, admite a permanência de populações humanas com vínculos histórico-sociais nos territórios, nos quais parte dos recursos podem ser manejados de forma sustentável, com monitoramento e orientações técnicas advindas de instrumentos de manejo, com objetivo de compatibilizar a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável das populações residentes dessas áreas.

Esse grupo abarca: Áreas de Proteção Ambiental, de Relevante Interesse Ecológico e as Florestas Nacionais; as Reserva Extrativistas; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva Particular de Patrimônio Natural. Bem como, as Terras Indígenas (TI), áreas florestais e parques urbanos, utilizados para lazer e proteção de perímetros de relevância socioambiental (MMA, 2000).

A criação de uma UC é precedida de estudos técnicos e de consulta pública para delimitar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a UC. Enquanto a governança deve ser de responsabilidade do órgão que a criou (município, estado ou união), acompanhado de um Conselho Gestor (Consultivo ou Deliberativo), formado por representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil. Todavia, é condição *sine qua non* a elaboração do Plano de Manejo, documento técnico que apresenta as diretrizes de planejamento para que a UC possa ser manejada.

Em nível nacional, após esse período de fortalecimento das políticas nacionais de meio ambiente, vários outros programas foram sendo criados como o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio), que apresentou o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), este último vinculado à iniciativa privada.

Na Amazônia, o marco regulatório de criação das primeiras áreas de proteção ambiental foi marcado pela aplicação de medidas regulatórias de ocupação regional estabelecido na Era Vargas (1930-1945). Na década de 1950, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) deu celeridade ao processo de ocupação da Amazônia, assim em uma década (1950-1960) a região teve um aporte populacional de 500% (ARAÚJO, 2007). Em 1964, a instauração do golpe militar impôs um ordenamento do território regional regulado pela ideologia de integração para segurança nacional.

Na nova ordem, a Amazônia foi foco da expansão do capitalismo, sob a égide da modernização dos modos de produção, afetando sobremaneira as formas de ocupação dos grupos tradicionais e suas práticas laborais. A geopolítica territorial instaurou a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, parte do Maranhão e de Goiás), cujo novo marco regulatório instituiu a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Banco da Amazônia, e a Zona Franca de Manaus, em 1967.

Após a Rio-92 foi instituído o Programa-Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, que com recursos provenientes da União Europeia, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Reino Unido propunha um novo modelo de gestão de florestas tropicais na Amazônia, sob o ideário do desenvolvimento sustentável, focando na melhoria da gestão de unidades de conservação com a criação de Parques e Reservas, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Terras Indígenas, apoiado pela realização do zoneamento ecológico-econômico, monitoramento, vigilância, controle, fiscalização e fortalecimento institucional de órgãos estaduais de meio ambiente (MMA, 2016). As áreas protegidas ganharam espaço nas agendas políticas resultando na instituição de novas UCs. A Amazônia tornou-se terreno fértil para programas e projetos externos à região, especialmente, o Estado do Amazonas. Todavia, a nova concepção de ordenamento territorial brasileiro⁶, os programas de ocupação, a dinâmica de criação e implementação de UCs na Amazônia fomentaram críticas, pois, sob as bases da modernização conservadora, diversos projetos e programas de ocupação geraram impactos consideráveis sobre a sociobiodiversidade, ocasionando conflitos territoriais de várias ordens.

⁶ Até 2016, o Brasil registrou 1.762 UCs (886 federais, 729 estaduais e 147 municipais), perfazendo 1,5 milhão K2, equivalente à extensão territorial do Estado do Amazonas, e três vezes o território francês. Na Amazônia Legal estão catalogadas 326 UC's, sendo 184 estaduais e 142 federais, destas 112 UC's estão no Amazonas (CNUC, 2016).

O Amazonas, por deter parcela expressiva do Bioma Amazônico, atrai interesse de grupos mundiais que cobram a implementação de políticas para criação de áreas protegidas. Esta situação tem favorecido a captação de recursos para programas e projetos voltados para a promoção da sustentabilidade, com reflexos na concretização de parcerias nas esferas governamentais, não-governamentais e nas iniciativas privadas.

O estudo de caso, para análise da governança territorial em áreas protegidas no Brasil, foi realizado na comunidade Tumbira, Estado do Amazonas, município de Iranduba, na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro (RDS Rio Negro) composta por 19 comunidades. Criada em 1986, Tumbira situa-se na margem direita do Rio Negro, e faz limite com os municípios de Manacapuru e Novo Airão, formada por 38 grupos familiares e cerca de 200 habitantes. A sua infraestrutura é constituída por escola, centro social, igreja católica, campo de futebol, prédio da Fundação Amazônia Sustentável (FAS) e pousada/restaurante do Sr. José Roberto, que fornece alimentação e hospedagem para moradores da região e turistas de diferentes localidades.

O modo de vida das populações locais, moldado pela adaptação aos ciclos da natureza, segue a dinâmica tradicional das comunidades ribeirinhas na Amazônia. As moradias rurais, incrustadas na área central mais elevada do núcleo comunitário, são do tipo palafitas que margeiam o rio. Nestas comunidades, o trabalho está inserido no conjunto de *activités*, que garante a reprodução social e material do homem, enquanto processo que envolve a transformação da natureza pelo esforço laboral humano. Nesta dinâmica, evidencia-se um complexo sistema adaptativo regido pela sazonalidade dos ciclos da natureza que ordenam a temporalidade das práticas laborais numa sinergia expressa nas práticas de manejo dos recursos locais que abrange atividades da pesca, extrativismo vegetal, artesanania e agricultura.

Assim, para garantir a manutenção dos ecossistemas e a reprodução das espécies vegetais e animais, a diversidade das práticas laborais/produativas, numa expressiva multidimensionalidade do trabalho envolve dimensões biológicas, cognitivas, afetivas, psicológicas e culturais, enquanto ação integradora e agregadora, à luz das proposições de Teiger (1993) e Béguin (2005), que caracterizam o trabalho como *activité*.

Sob a força desta dinâmica, os ribeirinhos utilizam como estratégia de sobrevivência o intercâmbio de algumas atividades agrícolas como a produção de farinha, exploração madeireira, marcenaria, artesanato, turismo e pesca, que possibilitam a reprodução social e garantem as condições materiais de sobrevivência. Dentre as principais atividades geradoras de renda se destacam a agricultura, a pesca, a extração e beneficiamento da madeira por meio das marcenarias instaladas na comunidade, produção de farinha, artesanato, turismo, prestação de serviços e salários advindos de contrato de trabalho com a Fundação Amazônia Sustentável (FAS), instituições da Prefeitura municipal e do Estado, no caso dos professores e agentes de saúde.

No contexto de plano de manejo que ordena/ orienta o conjunto das ações na RDS, a governança territorial, regente das políticas implementadas sobre um determinado espaço, assume uma conotação política fundamental, à medida em que são reivindicadas pelas coletividades territoriais o direito de garantir os meios necessários de participarem direta e indiretamente no planejamento e na condução das estratégias indutoras de desenvolvimento territorial. Assim, a governança territorial como resultado de um processo social, traduz o recurso pelo qual são viabilizados os direitos garantidos dos atores sociais desenvolverem suas práticas de uso do território por meio do trabalho e de suas atividades produtivas, marcadas pelos valores socioculturais para sobrevivência e reprodução social, sob o vínculo do direito de preservação de sua identidade como ator político e social.

Neste escopo, o acesso aos benefícios sociais, na qualidade de ações afirmativas de cidadania via direito social, como o Programa Bolsa Floresta (PBF)⁷, Bolsa Família e Seguro Defeso (governo federal), parcerias com agências governamentais e não-governamentais e a aposentadoria complementam as condições de reprodução física e social dos grupos domésticos familiares na comunidade.

A atuação da FAS, implementando o PBF se apresenta de diversas maneiras na comunidade Tumbira, tais como: atividades de formação na área de gestão ambiental, acesso a programas e projetos comunitários, favorecimento na comercialização de produtos, implantação e melhoria na infraestrutura comunitária, oportunidade de criação de novos postos de trabalho através do fomento ao turismo, dentre outros.

Um dos maiores desafios vigentes na RDS, será superar o fosso em relação à educação entre os moradores locais, historicamente à margem do acesso à educação formal, diferente do que acontece em outros países como a França, que extinguiu o analfabetismo em seu território. Mediante o quadro de desafios e necessidades vigentes, a governança na RDS envolve a garantia de direitos, participação na gestão, assistência social e técnica, todas estas ações ainda estão em caráter embrionário, comparadas ao conjunto de políticas implementadas no território francês.

ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE DISPOSITIVOS DE GOVERNANÇA, BRASIL E FRANÇA

Para analisar comparativamente a governança nas políticas de proteção de áreas protegidas no Brasil (RDS Rio Negro) e na França (PNR *Pilat*), a partir de estudo de caso com análise de variáveis, sob critério técnico científicos, optou-se por adotar as seguintes variáveis: dispositivos institucionais de governança nas áreas estudadas; participação nos

⁷ Programa instituído como instrumento de gestão de pagamento por serviços ambientais para os moradores e do entorno de UC de uso sustentável, para incentivar ações de combate ao desmatamento, condicionada a capacitação e manutenção dos filhos na escola. Desde 2008, através da Lei de Mudanças Climáticas e da Lei Complementar 53, e do SEUC, a FAS implanta esse Programa estadual, contando com recursos da iniciativa privada.

processos de criação e governança das organizações do Estado, sociedade civil e iniciativa privada; instrumentos de políticas públicas de fomento às atividades produtivas dos moradores; políticas de gestão territorial sobre as formas de trabalho das populações moradoras/trabalhadoras das áreas estudadas (BARROS, 2017).

Dentre as similitudes entre Brasil e França destaca-se a garantia da participação do Estado, das organizações da sociedade civil e da iniciativa privada nos processos de criação e gestão de áreas protegidas, ambos os países asseguram o direito à participação dos cidadãos, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e dos próprios órgãos governamentais na gestão de seus territórios. A governança envolve uma complexa malha de agentes institucionais, que asseguram o compartilhamento de responsabilidades em relação ao manejo dos recursos do território entre os diversos atores sociais (governo, sociedade civil organizada, iniciativa privada), atuando direta e indiretamente, cuja participação ocorre de diversas formas e em vários níveis. Em ambos os países, os instrumentos de políticas públicas de fomento são tratados como relevantes para o apoio ao trabalho e às atividades produtivas dos moradores/trabalhadores das zonas protegidas, através de projetos e programas institucionais.

Em relação aos dispositivos institucionais, no Brasil, os principais instrumentos de participação dos segmentos territoriais incluem: Planos de Manejo que estabelece a missão e as diretrizes, com base em estudos (diagnósticos do meio físico, biológico e social); Planos de Gestão estabelecendo normas de uso, ações de manejo dos recursos naturais, internos e no entorno e, quando for o caso, os corredores ecológicos a ela associados; Conselhos Gestores das UCs, órgãos responsáveis pela fiscalização da execução do Plano de Manejo, divididos em Conselho Consultivo e Conselho Deliberativo, constituem espaços de participação política dos atores vinculados ao território,.

Na França, os principais instrumentos de participação das coletividades territoriais são a carta/mapa da área protegida e do Sindicato Misto, com função similar aos Planos de Manejo no Brasil. A carta/mapa envolve planejamento, ampla participação da sociedade, desde *expertises* científicos a representantes dos moradores, enquanto, os Conselhos de Administração asseguram a pluralidade de participação na gestão.

Em relação às diferenças, em termos de governança, torne-se notória entre os dois países no grau de formação dos atores sociais, sobretudo, as populações moradoras dessas zonas, nos níveis de educação formal. Na Amazônia, os índices de educação formal entre as populações rurais são muito baixos, mas esta condição não impede a participação das populações locais nos processos de governança da RDS. No meio rural, a participação dos comunitários é mais profícua e regular. Todavia, em relação a conhecimento da legislação ambiental e o domínio argumentativo nas arenas públicas de comunicação requerem maior efetividade no modelo de governança compartilhada.

A existência de uma notável rede de programas e projetos institucionais para criação e implementação das áreas protegidas em ambos os países, no Brasil essas políticas carecem de maior integração entre os entes federal, estadual e municipal, para apoiar de forma mais consistentes os moradores das UCs na ampliação dos níveis educacionais, melhoria das condições materiais de vida, fortalecimento à autonomia, à liberdade e à participação; ampliando as possibilidades dos moradores serem instrumentalizados como verdadeiros protagonistas na gestão de seus territórios.

Na RDS do Rio Negro, para potencializar a exploração sustentável dos recursos naturais geradoras de trabalho e renda, o governo apoia as atividades pesqueiras que fornece o pescado, alimento principal da população na região, com: capacitação dos moradores locais para elaborar e implementar planos de manejos pesqueiros, até fomento e fortalecimento das cadeias produtivas da pesca; tratativas e apoio para minimizar os conflitos socioambientais inerentes deste setor; extração de produtos da floresta (óleos vegetais, cipós e frutos como a castanha-do-brasil (*Bertholletia excelsa* H.&B. *Lecythidaceae*) com muito potencial, mas subexplorados.

Esses produtos possuem uma imensa demanda no mercado internacional (indústrias farmacêuticas, de cosméticos, de alimentos entre outras). Na RDS do Rio Negro, alguns mecanismos de fomento ao uso sustentável da biodiversidade e à exploração florestal, por meio de planos de manejo florestais, vêm sendo realizadas, amparadas pelo Programa Bolsa Floresta que, sem dúvida, constitui o principal instrumento institucional de fomento às atividades produtivas sustentáveis das populações moradoras de unidades de conservação do Amazonas, na atualidade.

No território francês nota-se uma série de políticas afirmativas voltadas para o fomento do trabalho e das atividades produtivas dos moradores de áreas protegidas. Isto porque a política adotada pela União Europeia e pela própria França reconhece a multiplicidade do trabalho agrícola, pautando-se em modelos de ações que vão desde o incentivo à formação dos agricultores, incluindo capacitação para a exploração multifacetada dos produtos agrícolas, até ao fortalecimento organizacional através de sindicatos e cooperativas, que resultam em benefícios diretos para os produtores e consumidores finais.

Na região Auvergne-Rhône-Alpes, a produção agrícola é caracterizada pela produção de uma diversidade de produtos e serviços, favorecidos pelos tipos de terrenos e condições naturais, resultando na polivalência de práticas de exploração agrícola, com destaque para a produção de leite, de gado leiteiro, hortifrúteis, carnes diversas, viticulturas e produtos oriundos do beneficiamento das culturas locais como queijos e vinhos, além daqueles voltados para a charcutaria como salsichas, linguiças mortadelas, dentre outros (BARROS, 2017).

A região Rhône-Alpes, foi uma das primeiras áreas da França a implantar o mercado de circuito-curto, caracterizado pela diversificação de atividades produtivas, com beneficiamento dos produtos e comercialização direta ao consumidor. Dentre as principais políticas de fomento às atividades produtivas do governo francês destaca-se: apoio de *handicap* natural (áreas pantanosas e de *friches*); apoio para construção de novos espaços para o gado leiteiro; fomento e gestão do turismo e à artesanaria; formação e beneficiamento de produtos locais; fortalecimento das organizações político-institucionais (associações, sindicatos, cooperativas) e territoriais (*Communes/Pays/Gier*). As políticas de fomento às atividades produtivas no território francês ofertam uma sólida infraestrutura potencializando as habilidades laborais, aprimorando a qualidade da produção (selos de qualidades para produtos e serviços) e da vida dos moradores de *Pilat*.

O estudo comparativo nas áreas protegidas de Tumbira e de *Pilat* permitiu identificar um conjunto de ações laborais que se enquadram nos parâmetros de sustentabilidade propostos por Sachs (1986; 2009). A Sustentabilidade Social, expressa a valorização do fator humano, pela vivência coletiva de profunda interação entre os moradores; nas práticas de ajuda, trocas mútuas e o rico intercâmbio entre os grupos doméstico familiar na comunidade local e com outras comunidades nas adjacências; numa intensa relação de interdependência social (CHAVES, 2008).

Em Tumbira, a *sustentabilidade cultural* abrange uma pluralidade de práticas laborais organizadas de acordo com a sazonalidade dos ciclos das águas e da reprodução das espécies; a defesa da identidade e dos valores (reais e simbólicos) dos grupos sociais; a socialização e difusão das práticas, normas e valores tradicionais transmitidos de geração a geração, pela tradição da oralidade; as práticas de rituais, usos e costumes ordenados pela relação igualitária entre si e com a natureza; criação de artefatos, remédios, construção de moradias marcadas pelo traço da cultura local. Em Tumbira e em *Pilat*, a *sustentabilidade ecológica* expressa o uso de materiais naturais e reduzido uso de produtos que sejam poluentes das águas e das diferentes formas de vida; a capacidade adaptativa ao meio ambiente; o domínio de técnicas de baixo impacto ambiental, em Tumbira, destaca-se o cultivo de habilidades e destreza no manejo dos recursos da biodiversidade (pesca, coleta, artesanato). No contexto francês e amazônico, a *sustentabilidade geográfica* envolve o respeito à capacidade de suporte dos ambientes; diversificados cuidados com as necessidades de conservação, preservação e recuperação dos ambientes; o compartilhamento coletivo dos ambientes e no uso dos territórios; ativa gestão comunitária e participativa dos ambientes e dos recursos comunitários; o uso dos espaços de acordo com os determinantes dos ciclos da natureza, e de reprodução das espécies. A *sustentabilidade política* nas áreas protegidas estudadas refere-se às articulações com agentes externos; a capacidade organizativa interna; o exercício contínuo de práticas democráticas, solidárias e de ajuda mútua disseminadas; a participação ativa de todos na vida política da comunidade e na gestão dos recursos locais. A *sustentabilidade econômica* comum às áreas protegidas estudadas denota a busca por mercados justos; a preocupação com a capacitação das novas gerações para o mundo do trabalho; a valorização de suas entidades organizativas na dinâmica econômica (associações, cooperativas e grupos de produção).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise comparativa efetuada entre os dispositivos institucionais presentes no arcabouço legal da governança territorial das áreas protegidas do Brasil e da França, foi possível identificar semelhanças e diferenças, aferindo-se correlações para a apreensão dos contrastes e contradições formadas ao longo da constituição histórica, da legislação para a conservação da natureza e do desenvolvimento territorial nos dois países. Igualmente, ao adotar a noção de *activité* proposta pela Ergonomia Francesa, percebe-se que do ponto de vista teórico-metodológico, o campo de ação da Ergonomia é extremamente rico e, do ponto de vista epistemológico, potencialmente explorável quando se relaciona à ideia de trabalho em suas multidimensionalidades, onde as noções de *activité* e *praxis* ganham foco de atenção principal.

Na *commune Sainte-Croix-en-Jarez*, o modelo de governança territorial regido pelo desenvolvimento endógeno e inclusivo, os moradores locais, por meio do seu trabalho e de seus saberes, assumiram papel prioritário nas ações afirmativas de cidadania, sendo foco das políticas governamentais uma efetiva aliança que gerou muitos avanços e oportunidades pela participação da sociedade civil nas decisões políticas e em estratégias de proteção ambiental. Assim como nas demais sociedades humanas, o trabalho em *Sainte-Croix-en-Jarez* exerce função primordial de garantir sobrevivência, dar humanidade e proporcionar liberdade aos indivíduos, no sentido arendtiano quando se refere ao trabalho como atividade da ação e da *praxis*. É o meio pelo qual os trabalhadores exercem suas “*activités*”, incorporando no processo de produção os conhecimentos técnicos, suas experiências práticas e seu *savoir-faire* de forma multidimensional na realização concreta das atividades que o trabalho agrícola exige.

A governança territorial na França dispõe de diversos instrumentos legislativos e regulamentadores, mas que não formam uma efetiva estratégia nacional para áreas protegidas, a exemplo, do SNUC/Brasil.

O país não dispõe de nenhuma agência central, com responsabilidade exclusiva para administrar e gerir as áreas protegidas, esta pasta vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, da Energia e do Mar, responsável pela execução das políticas ambientais em geral, incluindo aquelas voltadas para as áreas protegidas, ficando a mercê de numerosas instituições regionais que, apesar de suas experiências na governança dos territórios, não dispõem de autonomia suficiente para tratar algumas questões pertinentes às áreas protegidas. Todavia, ao reconhecer as áreas protegidas como pedra angular da conservação *in situ* da diversidade biológica (MARTINEZ, 2007), este país tem o desafio de ampliar suas zonas de proteção dos espaços e adotar novas formas de governanças, acompanhadas de informações acessíveis, que possam subsidiar a implementação de políticas territoriais que o novo momento histórico exige.

No Brasil, prevalecem inúmeras dificuldades em implementar os Planos de Gestão das UC com políticas que conciliem desenvolvimento territorial, associando proteção dos recursos naturais e elevação da qualidade de vida humana. Tendo em vista as limitações na concessão de fomento e na valorização do trabalho e das atividades produtivas sustentáveis, tal como vêm sendo realizados em outros lugares, a exemplo da França. As UC carecem de investimentos em pesquisas, desenvolvimento de tecnologia apropriadas e inovação, respeitando a dinâmica cultural dos grupos étnicos e as especificidades socioambientais locais. No Brasil, um dos maiores desafios é superar os baixos índices educacionais da população brasileira, notadamente no meio rural, já que o componente humano é parte fundamental para a proteção da biodiversidade e sustentabilidade do planeta. Além disso, muitos problemas e conflitos ainda são vigentes nas áreas protegidas no Brasil e, mais especificamente, na Amazônia.

Na Amazônia, *gigante pela própria natureza*, os desafios para implementar modelos sustentáveis de proteção da natureza e desenvolvimento humano são múltiplos e complexos, os inúmeros esforços dos agentes sociais envolvidos na implementação de modelos de gestão territorial compartilhada ainda se defrontam com a prevalência de muitos dilemas, problemas e conflitos socioambientais nas áreas protegidas e em seus entornos. Mediante o conflito por acesso à terra muitas comunidades são deslocadas por grandes projetos, apoiados pelo poder público, igualmente ocorre a migração de grupos sociais para áreas protegidas a fim de terem acesso a determinadas políticas públicas e sociais, que são direcionadas exclusivamente para UC.

No Amazonas, apesar do andamento de diversas ações nas UC, notadamente aquelas atendidas pelo Programa Estadual Bolsa Floresta, os resultados ainda são limitados em relação à qualidade de vida associada às práticas de trabalho das populações locais. Na RDS do Rio Negro, embora os esforços dos diferentes agentes para que a governança territorial trilhe os pilares de sustentabilidade, ainda assim, são restritos para alcançar o patamar condizente com os parâmetros e indicadores propostos pelas organizações internacionais de proteção da natureza e de qualidade de vida (IUCN, PNUD).

A partir do estudo foram elencadas ações com potencial para incrementar a governança territorial sustentável, em prol das práticas laborais dos grupos locais, são elas: na Amazônia - elaboração e implementação de políticas de gestão territorial que considere a complexa logística face a grande extensão territorial com planejamento de custos com transporte e infraestrutura para implementação das UCs; integração de esforços interinstitucionais no combate ao uso clandestino e irregular dos recursos naturais com investimentos em contratação e formação de mão-de-obra para fiscalização e monitoramento do território para mitigação de diversos conflitos, principalmente pelo uso da terra; estruturação de políticas públicas setoriais de fortalecimento das cadeias produtivas e arranjos produtivos sustentáveis, escoamento da produção e alinhamento aos

mercados-curtos sustentáveis com melhoria da infraestrutura comunitária (energia elétrica, água potável, saúde e comunicação) e formação dos produtores (educação formal) e fortalecimento das organizações comunitárias; promover acesso aos circuitos de produção e comercialização com apoio à formação de redes de cooperação nas áreas protegidas para inclusão social (geração de emprego, renda), manutenção da biodiversidade, incentivo via programas de certificação de produtos de áreas manejadas; elaboração de plano de turismo de base comunitária e sustentável, a exemplo do que já vem sendo realizado na França. Todas essas proposições deverão vir de um trabalho coletivo, integrado e compartilhado nas três esferas do poder público, com participação igualitária e democrática dos diferentes diversos segmentos/setores envolvidos. No caso do território francês, o estudo permitiu identificar a necessidade de institucionalização de um Sistema Nacional de Áreas Protegidas que seja representativo das necessidades de proteção dos espaços e dos recursos naturais, notadamente dos recursos florestais e marinhos daquele país.

Mediante novos desafios paradigmáticos enfrentados pela sociedade global, impostos pela crise ecológica mundial, é mister a adoção de políticas de governança territorial focadas na cidadania socioambiental, cujos campos de ação devam ultrapassar os limites setoriais que a estrutura governamental tende a apresentar. A governança dos territórios com ações de caráter transdisciplinar e transectorial é um dos mecanismos de crescente aplicabilidade ordenada pelos pilares de sustentabilidade, em seus princípios ontológicos de conservação ambiental e desenvolvimento social e humano, instituem alternativa importante de suporte epistemológico e prático para as políticas territoriais. Entende-se que nos *fronts* da atual conjuntura, a governança territorial em áreas protegidas, personificadas em instrumentos de orientação ao desenvolvimento, ordenadas por princípios inerentes aos pilares de sustentabilidade, atuam como alternativa relevante nas ações governamentais visando conciliar conservação e/ou preservação dos recursos dos ecossistemas, desenvolvimento humano e conservação do patrimônio histórico-cultural.

Por fim, defende-se o caráter urgente de ampliar o escopo de ação das políticas de governança territorial para áreas protegidas visando ampliar a aplicação de instrumentais e estratégias potencializadores da participação igualitária e democrática entre os segmentos envolvidos, com investimentos em ciência, tecnologia e inovação para a proteção da natureza, manutenção do patrimônio histórico-cultural e inclusão social e econômica dos moradores de áreas protegidas, por meio do fomento à educação e práticas produtivas sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, M. A. R. *Unidades de conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial*. Belo Horizonte: Segrac, 2007.
- ARENDT, H. *Condition de l'homme moderne*. Paris: Calmann-Lévy, 2002.
- BARROS, J. F. *Reflexos das políticas de proteção dos espaços amazônicos sobre os sistemas de produção e trabalho das populações moradoras em áreas protegidas*. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Manaus, 2017.
- BÉGUIN, P. *Propos sur le développement du concept d'activité*. Revue Portugaise Laboréal, 2005.
- CHAVES, M. do P. S. R.; RODRIGUES, D. C. B. Desenvolvimento sustentável: limites e perspectivas no debate contemporâneo. *Revista Interações*, v.8, p. 99-106, 2008.
- GOBBI, B. C.; CUNHA, E. P.; BRITO, M. J. de; SENGER, I. Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. *Cadernos Ebape.br*, v.3, n.1, p. 1-16, 2005.
- GODARD, O. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: CASTRO, E. (org.). *Faces do trópico úmido*. Belém: Cejup, 1997.
- KAMP, A.; NIELSEN, K. T. Regulação em rede do ambiente de trabalho. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v.34, n.119, p. 15-27, 2009.
- LAKATOS, E. M. *Metodologia científica*. 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- LARRÈRE, R. *Histoire (s) et mémoires des parcs nationaux*. Paris: Éditions Quae: Muséum National d'histoire Naturelle, 2009.
- MARX, K. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Livro 1, tomo 1)

MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC). Brasília, 2000.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHNEIDER, S.; SCHMITT, C. O uso do método comparativo nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*, v.9, p. 49-87, 1998.

SCHWARTZ, Y. La conceptualisation du travail, le visible et l'invisible. *L'Homme et la Société*, n.2, p. 47-77, 2004.

TEIGER, C. L'approche ergonomique: du travail humain à l'activité des hommes et des femmes au travail. *Education Permanente*, n. 116, p. 71-96, 1993.

TOMAZI, N. D. *Iniciação à sociologia*. São Paulo: Atual, 2000.

VIDAL, J. P. *Metodologia comparativa e estudo de caso*. Belém: Naea 308, 2013.

YANNICK, S. Les territoires du développement durable en France: analyse des référentiels de la décentralisation et de leurs traductions locales dans les espaces ruraux. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL*. Florianópolis, SC: CUT: CIDTS, 2007.