

Cerrado e políticas públicas em ambiente e saúde voltadas à proteção da sociobiodiversidade

The Cerrado and public policies in environment and health for the protection of sociobiodiversity

Guilherme Franco Netto¹, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato², Valeria Gonçalves da Vinha³

DOI: 10.1590/2358-28982026E211196P

RESUMO Este artigo descreve e contextualiza as políticas públicas federais relacionadas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade no Cerrado, com destaque para aquelas associadas à saúde humana e à sociobiodiversidade. Foi realizada uma revisão sistemática de documentos oficiais do governo federal, disponibilizados em sites públicos. O mapeamento identificou poucas políticas públicas especificamente voltadas à sociobiodiversidade desse bioma. Por envolver muitas variáveis, como as características biofísicas dos diversos ecossistemas e as dificuldades históricas que povos e comunidades tradicionais enfrentam para titular seus territórios e neles aplicarem seu conhecimento sobre sistemas de manejo sustentável, as condições para a construção de políticas não convencionais são mais complexas, exigindo transversalidade e intersectorialidade entre os entes públicos. Com base nesses pressupostos, a hipótese norteadora do artigo é que a trajetória das políticas de ambiente e saúde requereu fortalecimentos institucionais próprios, arrefecendo a intenção integradora originalmente proposta. Por outro lado, a máquina estatal não alcança segmentos sociais determinantes para a sociobiodiversidade, caracterizando uma inércia institucional na implementação das políticas públicas para o Cerrado e uma quase paralisia na criação de novas.

PALAVRAS-CHAVE Cerrado. Sociobiodiversidade. Meio ambiente e saúde. Políticas públicas.

ABSTRACT *This article describes and contextualizes federal public policies related to the conservation and sustainable use of socio-biodiversity in the Cerrado, with emphasis on those associated with human health and sociobiodiversity. A systematic review of official documents from the federal government available on public websites was conducted. The mapping identified only a small number of public policies specifically focused on the sociobiodiversity of this biome. Given the involvement of multiple variables—such as the bio-physical characteristics of diverse ecosystems and the historical difficulties faced by traditional peoples and communities in securing land titles and applying their knowledge of sustainable management systems—the conditions for developing non-conventional policies are more complex, requiring cross-sector coordination and intersectoral action among public institutions. Based on these assumptions, the guiding hypothesis of the research is that the trajectory of environmental and health policies has required distinct institutional strengthening processes, weakening the originally proposed integrative intention. On the other hand, the state apparatus fails to reach key social groups essential to sociobiodiversity, resulting in institutional inertia in the implementation of existing public policies for the Cerrado and near paralysis in the creation of new ones.*

KEYWORDS *Cerrado. Sociobiodiversity. Environment and health. Public policies.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Vice-Presidência de Ambiente, Atenção e Promoção da Saúde (VPAAPS) - Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

²Universidade Federal Fluminense (UFF) - Niterói (RJ), Brasil.
lenauralobato@uol.com.br

³Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Economia (IE), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) - Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Introdução

Este artigo descreve e contextualiza as políticas públicas que se relacionam com a conservação da biodiversidade, seu uso sustentável (sociobiodiversidade) e a saúde humana no bioma Cerrado. A pesquisa reuniu e sistematizou informações extraídas de documentos e textos oficiais, criando um mapeamento que servirá de base para análises críticas futuras acerca da implementação efetiva dessas políticas, seus impactos e resultados concretos, considerando as divergências entre as medidas declaradas e as ações realmente executadas.

A partir de um mapeamento detalhado das políticas públicas federais, incluindo programas e planos governamentais, foram priorizadas aquelas que abordam especificamente as questões relativas à sociobiodiversidade e à saúde. O texto adotou uma perspectiva cronológica, caracterizando brevemente os antecedentes do contexto político-institucional nos quais essas políticas foram gestadas e destacando suas implicações sobre o atual estágio de preservação em que se encontra a sociobiodiversidade no Cerrado brasileiro.

O mapeamento identificou poucas políticas públicas especificamente voltadas à sociobiodiversidade do Cerrado. Por envolver muitas variáveis, como as características biofísicas dos diversos ecossistemas e as dificuldades históricas que povos e comunidades tradicionais enfrentam para titular seus territórios e neles aplicarem seu conhecimento sobre sistemas de manejo sustentável, as condições para a construção de políticas não convencionais são mais complexas, exigindo transversalidade e intersectorialidade entre os entes públicos. Por exemplo, uma política de regularização fundiária que concede a titulação de território a uma comunidade quilombola potencializa a sociobiodiversidade, pois representa um passo decisivo para o acesso dessas comunidades ao crédito rural e ao mercado. Este estudo, portanto, serve como um ponto de partida para compreender as políticas públicas associadas, direta ou indiretamente,

à sociobiodiversidade, destacando a necessidade de pesquisas futuras que avaliem sua efetividade e seus impactos reais.

A dupla estigmatização do Cerrado: zona de sacrifício e a abordagem da fronteira

O modelo agropecuário dominante no Cerrado levou à rápida degradação do solo, em grande medida, por não contemplar o direito ao uso social da terra por parte dos povos e das comunidades tradicionais nem valorizar seus conhecimentos tradicionais sobre conservação. Perpetrado por governos e por elites político-econômicas, nacionais e estrangeiras¹, o Cerrado foi duplamente estigmatizado: como ‘zona de sacrifício’, em nome de um modelo de desenvolvimento econômico que beneficiasse o País², mas que preservasse a Amazônia – bioma florestal fortemente arraigado no imaginário popular –; e como ‘fronteira interna’ do agronegócio, garantindo sua futura expansão.

Segundo Sassen³, a perspectiva de fronteira inscreve-se no contexto da globalização e das dinâmicas transnacionais, buscando desestabilizar conceitos tradicionais de fronteiras nacionais, território e soberania. Ocorre que as fronteiras não são apenas linhas físicas ou jurídicas fixas, mas, particularmente, espaços dinâmicos de interação, conflito e reconfiguração de poder, onde atores estatais e não estatais (como corporações, migrantes e redes digitais) negociam e contestam limites. Para Sassen³, entre outras variáveis, a fronteira é um processo que consiste em práticas sociais e políticas em constante transformação, moldado por fluxos migratórios, capital global e tecnologias, sendo atravessado por lógicas internas e transnacionais (a exemplo das cadeias de valor e dos mercados financeiros) que desafiam a soberania dos Estados-nação.

Essa dupla estigmatização do Cerrado resultou na invisibilização das suas representações sociais, culturais e biológicas originais e, conseqüentemente, da sua sociobiodiversidade. A aplicação dessas categorias ao contexto do

Cerrado permite compreender tanto a flexibilidade das instituições e dos instrumentos legais, os quais, ainda hoje, facilitam a ‘grilagem’ de terras e o desmatamento ilegal, quanto outras formas de apropriação privada dos ativos ambientais (terra, água e florestas), cujo acesso privilegia as elites político-econômicas e os grupos responsáveis pela infraestrutura logística (transporte, armazenagem e estoque) que suporta o agronegócio apoiado pelo crédito rural embutido na principal política econômica voltada ao setor agropecuário, o Plano Safra, quase que exclusivamente destinado a esse segmento.

A criação de uma nova região geográfica chamada Matopiba (acrônimo formado pelos estados do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia), pelo Decreto federal nº 8.447, de 6 de maio de 2015⁴, é emblemática da percepção dominante de que o Cerrado constitui um ‘vazio’. Rotulada como a ‘última fronteira’ da expansão agropecuária no bioma, a região tornou-se a síntese do agronegócio predador. A produção agropecuária intensiva, mecanizada e de larga escala, voltada à exportação, aprofundou o fenômeno global do ‘*land grabbing*’, que consiste na apropriação de extensas porções de terras, via compra ou arrendamento, por agentes estrangeiros ou grandes corporações, muitas vezes de forma ilegal, expulsando comunidades locais e degradando o meio ambiente. Rapidamente, passam a atrair investimentos de fundos especulativos, bem como de fundos de pensão em busca de ativos de longa duração, impulsionados pela valorização de *commodities* agrícolas, concluindo o processo de financeirização dos ativos ambientais^{5,6}.

A predominância da visão preservacionista da natureza, que, durante décadas, dominou o debate socioambiental no Brasil, contribuiu para construir a imagem do ‘vazio’ ao ignorar a contribuição histórica das populações tradicionais na defesa da rica biodiversidade do Cerrado, mantendo-as apartadas das políticas públicas⁷. O enfoque excessivo na proteção dos ecossistemas florestais ofuscou a rápida

conversão agrícola dos ecossistemas não florestais, como pastagens e savanas, que cobriam vastas áreas do País, abrigavam biodiversidade única e forneciam serviços ecossistêmicos essenciais. Como alertado por Overbeck et al.⁸, a negligência na conservação dos ecossistemas não florestais brasileiros, como o Pampa e o Cerrado, acelerou a perda de sua vegetação nativa em comparação aos biomas predominantemente florestais. Tardamente, percebeu-se ser crucial estender as políticas de conservação e uso sustentável às formações florestais do Cerrado, a exemplo do ‘Cerradão’, uma fitofisionomia de transição entre a Savana e a Floresta que, por abrigar uma significativa biodiversidade, fornece alguns dos principais produtos da rica sociobiodiversidade do Cerrado, entre eles, baru, mangaba, pequi, araticum-do-cerrado, aroeira-branca, jenipapo e macaúba⁹.

A perspectiva da saúde coletiva

Ao considerar as características singulares do bioma, tanto econômicas quanto ambientais, e a fragilidade institucional para a sua proteção, as consequências do modelo agropecuário intensivo e predatório sobre as condições de vida das populações permanecem pouco investigadas pelas instituições oficiais, dada a carência de dados estatísticos. A saúde coletiva, que compreende a saúde para além de fatores biológicos, como um processo determinado por condições sociais e históricas¹⁰, tem buscado avançar no conhecimento e na crítica dos efeitos da devastação do Cerrado sobre a saúde de seus habitantes, especialmente dos povos e das comunidades tradicionais. Crescem, por exemplo, os estudos sobre os impactos negativos do uso intensivo de agrotóxicos na região, associando-o a casos de abortos espontâneos, intoxicações agudas, malformações congênitas e cânceres infanto-juvenis^{11,12}, bem como sobre agravos relacionados à perda ou restrição de acesso a terras e águas².

No entanto, em comparação com a produção científica sobre outros biomas, ou

com a já extensa literatura sobre ambiente e saúde, o Cerrado ainda ocupa um lugar de pouca relevância. Em contrapartida, a revisão documental revelou uma produção significativa de documentos e estudos realizados por Organizações Não Governamentais e movimentos sociais do Cerrado acerca dos efeitos deletérios do modelo predominante no bioma para a vida e a saúde das populações. Essa disparidade evidencia uma dicotomia de saberes no tratamento dos problemas reais da população e reflete a escassa presença do Estado, que não implementa políticas públicas de saúde adequadas às especificidades do bioma. No campo da saúde coletiva, são recentes as análises que relacionam a saúde com o sistema produtivo, diferenciando-se do tratamento tradicional da saúde pública¹³. Em grande parte, baseadas na perspectiva da determinação social da saúde, tais análises procuram compreender os efeitos sobre a saúde da dinâmica do agro-mínero-hidro-bio-fóssil-negócio, criticando esse modelo e defendendo a sua superação.

Esse é um ponto crucial para a análise das políticas públicas de saúde no Cerrado, uma vez que a velocidade da devastação imposta pelo agronegócio parece impossível de ser acompanhada pela dinâmica incremental de implementação de políticas, por mais adequadas que sejam suas propostas e metas. O setor saúde e o Sistema Único de Saúde (SUS) refletem as contradições da estrutura capitalista, que ora os coopta em benefício próprio, ora restringe sua expansão – um diagnóstico bem estabelecido na área¹⁴⁻¹⁶. Por sua vez, a área ambiental hoje reflete a posição do Brasil como centro de um modelo de concentração, exploração de recursos naturais e financeirização, apoiado por um conjunto de políticas públicas que sustentam e incentivam o capital agrário de produtores nacionais associados às indústrias de transformação internacionais. Diante desse cenário, as políticas nacionais que visam enfrentar os danos à saúde e promover a sustentabilidade revelam uma baixa capacidade de ação.

Material e métodos

Foi realizada uma revisão sistemática de documentos oficiais do governo federal, disponibilizados em *sites* públicos (Jusbrasil, Senado Federal, Planalto, Câmara Federal e em todos os *sites* dos Ministérios), das políticas, planos e programas. O período selecionado foi de 2018 a 2024, com a inclusão de documentos anteriores considerados de referência para a contextualização do período recente. O recorte permitiu abranger o período imediatamente anterior ao desmonte promovido pelo governo de Jair Bolsonaro e o processo de reconstrução das políticas ambientais e sociais promovido por Lula ao sair vitorioso das eleições para presidente em 2022. O objetivo foi identificar políticas públicas nacionais por meio de leis, normativas, diretrizes, assim como análises e posicionamentos sobre a temática da sociobiodiversidade no Cerrado. Foram usados os descritores: “cerrado”, “cerrado e saúde”, “cerrado e meio ambiente”, “cerrado e biodiversidade”, “cerrado e populações tradicionais”, “mudanças climáticas”, “agroecologia”, “sociobiodiversidade”, “direitos humanos” e “saneamento”.

Os documentos foram sistematizados por temáticas de acordo com a prioridade abordada: ambiental, saúde, biodiversidade, socioambiental, socioeconômico, sociobiodiversidade, segurança alimentar, agroecologia, direitos humanos, direitos territoriais, agricultura, mudanças climáticas, adaptação climática, gênero. A análise dos documentos adotou as diretrizes da análise documental^{17,18}, com a leitura, seleção, interpretação e análise das temáticas selecionadas.

Resultados e discussão

Principais políticas voltadas à conservação ambiental do Cerrado

A institucionalização do sistema de produção do agronegócio no Cerrado, como se conhece

hoje, foi um processo gradual, mas seu marco inicial ocorreu na década de 1970, sob a ditadura militar, com a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), em 1975, que visava modernizar e expandir a agricultura e pecuária na região Centro-Oeste e no oeste de Minas Gerais, transformando áreas consideradas ‘improdutivas’ em polos de produção agrícola em larga escala, com enfoque em grãos e proteínas.

O programa alavancou recursos financeiros e infraestrutura, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) forneceu a base tecnológica. A ele, seguiram-se o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecer) e o Programa para o Desenvolvimento da Agropecuária (Prodeagro), ambos destinados a apoiar a produção agropecuária no aperfeiçoamento de um modelo produtivo concebido e replicado pela ‘Revolução Verde’, os quais atendiam à ânsia de expansão dos então latifundiários da região Sul (‘gaúchos’)¹⁹. Ignorando a rica sociobiodiversidade do bioma, esse modelo caracterizou-se pela expansão contínua de monocultivos liderados por grandes empresas agroindustriais, cuja base tecnológica consistia na mecanização e no uso intensivo de insumos químicos e, mais recentemente, na incorporação de biotecnologia, gestão digital e inteligência artificial. A canalização de vultosos aportes em crédito para o setor a taxas de juros baixíssimas, mesmo sob inflação, garantiu a rápida propagação e consolidação deste modelo²⁰.

O primeiro documento oficial contendo o mapeamento de ‘Áreas prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios nos Biomas brasileiros’, publicado em 2004²¹, reservou um pequeno espaço para o Cerrado, provavelmente porque o bioma foi apontado como abrigando apenas 10% das 900 áreas consideradas prioritárias para a conservação da biodiversidade brasileira, concentradas na Amazônia (43%) e na Mata Atlântica (20%). De positivo, esse documento se alinha

às diretrizes da Convenção de Diversidade Biológica²² e subsidiou a inclusão dos biomas brasileiros no mapa da Reserva da Biosfera do Sistema MAB (*Man and The Biosphere*) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)²³, no qual a Reserva da Biosfera do Cerrado brasileiro se destaca por incorporar, além das paisagens naturais, seus recursos hídricos. Em 1999, o Cerrado foi reconhecido como um *hotspot* de biodiversidade, o que indica uma deferência e, ao mesmo tempo, um alerta sobre o elevado nível de degradação do bioma (atualmente, cerca de 50% de perda da vegetação original), segundo o MapBiomas²⁴.

Em 1994, foi lançado o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio), um levantamento inédito dos remanescentes da cobertura vegetal em cada um de seus seis biomas brasileiros, visando fornecer subsídios e recomendar instrumentos para formulação de políticas públicas e utilização sustentável da biodiversidade do País. É a primeira publicação de peso do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – até então nomeado como Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal²⁵ –, que reconhece expressamente a contribuição das populações tradicionais na conformação e proteção da biodiversidade do Cerrado, ao afirmar que:

A paisagem natural do Cerrado, manifestada em muitas fisionomias de vegetação que hospedam espécies endêmicas, conhecimentos tradicionais, culturas particulares e cenários deslumbrantes está rapidamente sendo transformada em monoculturas de soja e algodão e pastagens para gado²⁶⁽¹¹⁾.

A temática, contudo, ficou restrita a essa frase inserida na introdução, não aparecendo ao longo das 118 páginas do documento – o que surpreende, pois o mesmo documento flerta com a possibilidade de o País se beneficiar dos serviços ecossistêmicos que presta ao mundo ao mencionar a importância dos estudos de

valoração econômica-ambiental. Ora, o fornecimento contínuo e garantido de serviços ecossistêmicos só é possível com equilíbrio ecológico, que, por sua vez, alcança-se conservando a biodiversidade.

A primeira política do governo federal especificamente voltada à conservação ambiental do Cerrado foi o Programa Cerrado Sustentável (PCS), lançado em 2005 pelo MMA em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 2010, o programa se fortaleceu ao alavancar recursos do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), administrados pelo Banco Mundial, e avançou nas suas ações ao reconhecer a acelerada expansão agrícola, e consequente desmatamento, promovida pela produção agropecuária, mas encerrou suas atividades em 2020, durante o governo Bolsonaro, eliminando um instrumento de enfrentamento dos danos causados pelo agronegócio predatório, resultando na virtual extinção da já frágil estrutura estatal voltada especificamente para a proteção ambiental do Cerrado²⁷.

O ápice das políticas ambientais brasileiras ocorreu no período de 2003 a 2010, durante os governos iniciais de Luiz Inácio Lula da Silva, marcados pela combinação de medidas de fortalecimento institucional (ampliação do MMA com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Lei nº 11.516/2007)²⁸; a introdução de novos instrumentos de comando e controle, com destaque para o combate ao desmatamento (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, de 2004)²⁹; projetos de leis (Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187/2009)³⁰, e uma participação ativa do País em discussões globais sobre mudanças climáticas, acompanhada pela ratificação do Protocolo de Kyoto (2005)³¹ e a criação do Fundo Amazônia (2008)³². Esse conjunto de iniciativas lideradas pelo governo federal, priorizando a agenda ambiental e integrando-a às políticas de desenvolvimento, trouxe a percepção de que a política ambiental tinha

sido alçada a um patamar mais alto, levando, inclusive, a então ministra Marina Silva a vislumbrá-la no mesmo nível da política econômica, profecia que não se concretizou.

Ainda não estava claro que o Cerrado tinha sido ‘poupado’ como alvo preferencial dessas políticas. Neste período, na região Centro-Oeste, apenas o estado de Mato Grosso, então o maior produtor nacional de soja, algodão e gado, sofreu pressões por ser líder em desmatamento no País (25% do total) e epicentro dos conflitos socioambientais⁶, que resultaram em duas medidas: a Moratória da Soja, de 2006 – acordo firmado com o setor privado de não comercializar soja de áreas desmatadas a partir de 2008 na região amazônica do estado –; e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), oficialmente instituído pela Lei estadual nº 7.350, de 2002, embora somente implementado em 2010. Sua centralidade no agronegócio fez de Mato Grosso o estado que mais recebeu apoio técnico da Embrapa (ZEE)³³.

Um elemento central na proteção do Cerrado foi a ampliação do sistema de Unidades de Conservação (UC). Entre 2003 e 2010, o governo federal criou 84 UC no País, sendo 32 no Cerrado, que funcionaram como barreiras contra o avanço do desmatamento. Além disso, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) foi mais acionada com o fortalecimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a criação do ICMBio, em 2007, responsável pela gestão das UC federais. Em 2010, 8,2% da área total do Cerrado estava legalmente protegida por UC de Proteção Integral e Terras Indígenas. Se forem incluídas as UC de Uso Sustentável, esse percentual sobe para cerca de 12% a 13% do bioma³⁴. É crucial entender que mais de 80% do Cerrado constitui-se de imóveis rurais privados, os quais abrigam 62% da vegetação nativa remanescente do bioma. Logo, a maior parte da biodiversidade está sob controle de proprietários privados, sob a forma de Reserva Legal e Área de Preservação Permanente (APP), que não adotam os princípios da economia da sociobiodiversidade.

Na arena geopolítica, o Brasil passou a desempenhar um papel ativo nas discussões globais sobre mudanças climáticas. Em 2009, foi sancionada a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que estabeleceu metas voluntárias de redução de emissões, incluindo o compromisso de reduzir o desmatamento em 80% até 2020. Além disso, em 2008, foi criado, pelo Decreto federal nº 6.527, o Fundo Amazônia, financiado principalmente pela Noruega, que destinou recursos a projetos de conservação e desenvolvimento sustentável na região, o que permitiu a destinação de até 20% dos recursos para os demais biomas brasileiros. Essas medidas foram acompanhadas pela ratificação de acordos internacionais, como o Protocolo de Kyoto, consolidando o País como um ator relevante nas negociações climáticas.

As reações ao avanço das políticas ambientais adotadas no período de 2003 a 2010 no Cerrado não demoraram a se manifestar. Afinal, a economia crescia embalada pelo ‘boom das commodities’, cujas exportações atingiram 64,6% ao final de 2010³⁵. Parte das conquistas foi fragilizada em anos posteriores, especialmente devido às mudanças políticas e ao enfraquecimento dos órgãos de fiscalização. A análise desse período demonstra que a efetividade das políticas ambientais depende não apenas de comando e controle, mas também de continuidade institucional e de vontade política. O legado dessa década serve de referência para debates atuais sobre conservação da biodiversidade no Brasil.

O programa Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC) Cerrado, que integrou a primeira fase do Plano Agricultura de Baixo Carbono (2010/2020)³⁶, visava financiar a adoção de tecnologias sustentáveis em propriedades rurais para a redução das emissões de gases de efeito estufa causadas pelo uso intensivo do solo, sobretudo com pastagens, e sensibilizar o produtor a investir na produtividade, enquanto conservava o meio ambiente. Foi recebido com entusiasmo pelo campo progressista, pois se esperava alguma mudança no perfil da política agrícola. Contudo, não foi

exitoso. O crédito concedido beneficiou, principalmente, médios e grandes produtores com acesso à assistência técnica e documentação fundiária, enquanto os pequenos produtores e os familiares tiveram dificuldade de acesso³⁷. Dados do Ministério da Agricultura indicam que menos de 8% dos financiamentos foram destinados à agricultura familiar. A área financiada (1,8 milhão de hectares) foi insignificante diante do total de pastagens degradadas no Cerrado: cerca de 30 milhões de hectares³⁸. Fracassou, também, no intuito de capacitar um número expressivo de produtores rurais, via treinamentos em restauração e rotação de pastagens, tendo atingido apenas parcialmente médios e grandes produtores e deixado de fora os pequenos produtores³⁹.

No atual Programa ABC+⁴⁰, que cobre o período de 2021 a 2030, as metas são mais ambiciosas, mas as dificuldades aumentaram perante os efeitos das mudanças climáticas – e, ainda assim, o documento não menciona políticas de adaptação destinadas a preservar a biodiversidade. Ao contrário, a meta é disseminar ‘novas tecnologias’, como os bioinsumos, os sistemas irrigados e a terminação intensiva de bovinos, cuja capacidade de preservação não está suficientemente comprovada. No contexto atual do Cerrado, marcado por uma alta especulação fundiária, aumento da demanda global por commodities e governança fraca, o risco dessas tecnologias acelerarem a destruição é alto.

A meta continua sendo recuperar 30 milhões de hectares de pastagens em processo avançado de degradação, e embora a restauração ambiental tenha assumido papel central nas estratégias de financiamento climático, ainda é cedo para saber se o recurso alcançará a base da pirâmide ou será destinado a recuperar somente as áreas degradadas de grandes propriedades de monocultivos de exportação. Nesse caso, ainda existe o risco do efeito ‘rebote’, isto é, ao aumentar a produtividade em uma área já aberta, com a recuperação da pastagem, o produtor pode ser estimulado a usar o ganho de renda ou a terra liberada

para expandir sua atividade sobre áreas de vegetação nativa. Adicionalmente, os estudos alertam que um dos mais desafiantes obstáculos para o sucesso da restauração será ampliar e qualificar a extensão rural, cujas deficiências foram apontadas nas avaliações relativas aos resultados da primeira fase³⁹. Tudo leva a crer que tentar preencher essa lacuna agora não garantirá bons frutos da política, mesmo sabendo que a própria Embrapa passou a reconhecer, ainda que tardiamente, suas falhas como responsável pela extensão rural (Diálogos pelo Clima, evento promovido pela Embrapa em maio de 2025)⁴¹.

Lançado em 2010, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado)⁴² marcou o reconhecimento oficial da necessidade de proteger o bioma, que, até então, era visto como o ‘celeiro agrícola’ do mundo, onde a produção agropecuária dominava praticamente sem regulação ambiental. Convém lembrar que os dois primeiros mandatos de Lula coincidiram com o chamado ‘boom das commodities’, elevando os líderes do agronegócio, a exemplo da JBS, a campeões nacionais, com acesso a fartos recursos dos bancos públicos, em especial, o BNDES.

O PPCerrado compõe a Política Nacional de Mudança do Clima e foi responsável pelo desenvolvimento de sistemas de monitoramento da cobertura da terra, para orientar a elaboração de políticas públicas e apoiar ações de fiscalização no bioma Cerrado. Teoricamente, o programa serviu para identificar prioridades nas políticas ambientais nacionais e como referência para a aplicação de recursos internacionais em que se destacam os projetos de cooperação internacional negociados pelo governo federal, dentre eles, o Programa de Investimento Florestal (FIP-Cerrado), do Climate Investment Funds (CIF), administrado pelo Banco Mundial e com desembolso executado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que contribuiu para a regularização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de grandes produtores rurais. Um dos objetivos do FIP é implementar o Inventário

Florestal Nacional (IFN) no bioma Cerrado, que fornecerá ‘estimativas sobre a área de cobertura florestal e os diferentes usos da terra; dinâmica, fragmentação, saúde e vitalidade das florestas; diversidade e abundância de espécies florestais; árvores fora da floresta; estimativas dos estoques florestais (volume e biomassa) e estoques de carbono acima e abaixo do solo’, entre outros⁴³. Tudo indica que o resultado servirá para fundamentar projetos de carbono, e não para apoiar a economia da sociobiodiversidade. Ou seja, converter a conservação de ecossistemas em dados espaciais, estatísticas e métricas de carbono significa torná-lo um ativo negociável no mercado.

O PPCerrado reconhece que os arranjos econômicos e sociais associados a produtos da sociobiodiversidade do bioma não estão vinculados às cadeias de comércio global, recebendo pouco apoio do Estado e descaso por parte da sociedade. Sem regulação e sem incentivos institucionais, a produção não se estrutura de modo a praticar preços que garantam uma inserção relevante no mercado⁴⁴. O documento aponta que uma importante lacuna é a falta de informação sobre as espécies nativas com potencial para originar cadeias produtivas baseadas na sociobiodiversidade, e a inclui como uma das metas do programa, embora ainda não tenha sido executada. Ademais, apesar de ter sido registrada uma queda no desmatamento do Cerrado da ordem de 20% entre agosto de 2024 e julho de 2025⁴⁴, até o momento, o programa não divulgou resultados concretos.

Como visto, a pauta ambiental foi fortalecida nos governos do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2016), mas sempre conviveu com ambiguidades e conflitos típicos de regimes democráticos sustentados por alianças entre grupos de amplo espectro político, na maioria, conservador. O primeiro mandato de Lula coincidiu com a consolidação da bancada ruralista como principal força política no Congresso, embalada pela fase áurea do agronegócio (‘boom das commodities’)⁴⁵. Os resultados financeiros decorrentes das exportações contribuíram para que o governo

federal cumprisse a promessa de campanha de implementar políticas redistributivas que reduzissem a histórica desigualdade brasileira. No segundo mandato de Lula (2007-2011), o governo federal incorporou a abordagem territorial às políticas públicas voltadas às comunidades tradicionais, visando, entre outros objetivos, promover as cadeias da sociobiodiversidade.

Sociobiodiversidade, biodiversidade e a abordagem territorial

O conceito de sociobiodiversidade citado na Portaria Interministerial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do MMA nº 239, de 21 de julho de 2009⁴⁶, que criou o Plano Nacional de Promoção das Cadeias da Sociobiodiversidade, é simples: ‘inter-relação entre a diversidade biológica e a diversidade de sistemas socioculturais’, mas os produtos, serviços e matérias-primas que caracterizam as cadeias da sociobiodiversidade são gerados a partir dos recursos da biodiversidade. Portanto, a existência e a viabilidade dessas cadeias dependem da conservação da diversidade biológica, assim como o acesso e o uso sustentável por parte das comunidades tradicionais e agricultores familiares. Considerado o estágio crítico em que se encontra a perda de biodiversidade no Cerrado, bioma mais desmatado do País⁴⁷, é urgente a implementação do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação (Planaveg), pois evidencia a função ecológica dos ecossistemas, não apenas na cobertura verde, por meio da formação de corredores ecológicos⁴⁸.

Seis anos antes, em 2003, o MDA já havia estruturado o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), que antecedeu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), de 2007, representando uma mudança de paradigma da política agrícola brasileira em relação aos povos e comunidades tradicionais, promovendo sua

inclusão produtiva em bases participativas e adaptada às realidades locais. Antes do Pronat, as políticas rurais eram setoriais e uniformes, sem considerar as diferenças regionais.

A abordagem territorial introduziu a ideia de que o desenvolvimento deve ser planejado, considerando as características específicas de cada território e sua identidade cultural, abrindo caminho para políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, que consiste na compra de alimentos da agricultura familiar e de povos tradicionais para destinar a pessoas em situação de insegurança alimentar, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fornece produtos para merendas escolares oriundos de produtores familiares locais, ainda hoje os mais consistentes instrumentos de inclusão produtiva voltada a produtos da sociobiodiversidade. Apesar de não existirem estatísticas sobre esses programas para todo o bioma, estudos localizados concluíram que, dada a diversidade de frutos nativos, esses não são efetivamente incorporados na merenda escolar ou no cultivo dos agricultores familiares⁴⁹.

A abordagem territorial ampliou o alcance das políticas associadas à sociobiodiversidade em todo o País, mas sua efetividade depende do controle dos territórios por povos indígenas e populações tradicionais que os habitam. Um passo importante foi dado em junho de 2024, com a aprovação, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, do Projeto nº 4347/2021, que transformou em lei a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), que ainda era regida pelo Decreto nº 7.747/2012. Em junho de 2025, o projeto avançou na Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais do Senado. Esperava-se que, até a COP30, realizada em novembro de 2025, essa lei estivesse aprovada e sancionada, o que não ocorreu. A lei representa uma mudança de paradigma da política de ‘proteção’ para uma política de ‘gestão autônoma sustentável’, na qual o Estado reconhece os povos indígenas

como gestores legítimos dos seus territórios. Para as demais populações e comunidades tradicionais, essa meta ainda está distante.

Impulsionados, a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, e consolidados no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) são o resultado de um processo contínuo de planejamento participativo, visando conciliar desenvolvimento econômico, justiça social e conservação ambiental. No entanto, os PTDRS foram interrompidos em 2016, no governo Temer, e, de forma acelerada, no governo Bolsonaro, quando houve a extinção ou fusão de ministérios e secretarias responsáveis pela política territorial, a exemplo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. Sem um órgão gestor no governo federal, a política perdeu sua âncora. Não por acaso, esse desmonte coincidiu com a abertura da Região do Matopiba, oficializada em 2015, que inaugurou uma nova fase no processo de financeirização do Cerrado, como mencionado. Recentemente, essa política foi resgatada pelo MDA, embora sua força de aglutinação e intervenção tenha sido fatalmente fragilizada.

A situação atual dos PTDRS existentes no Cerrado ilustra a instabilidade das políticas direcionadas ao bioma. Territórios como o Bico do Papagaio (TO/MA), o Alto Rio Pardo (MG/BA) e o Sul do Maranhão, que chegaram a ter planos participativos elaborados para organizar as cadeias da sociobiodiversidade, viram suas estruturas de governança serem esvaziadas com o desmonte institucional iniciado em 2016. O abandono desses instrumentos de planejamento integrado deixou as populações tradicionais ainda mais vulneráveis ao avanço do agronegócio predatório, evidenciando a conexão entre a velocidade da devastação e a fragilidade das respostas estatais. Como observou Perafán⁵⁰, acreditava-se que a abordagem territorial seria uma alternativa capaz de resistir à hegemonização da lógica da modernização da agricultura, mas esta não se concretizou⁵¹.

Políticas de fortalecimento das cadeias produtivas da sociobiodiversidade

A Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), instituída pela Lei nº 12.512, de 2011, representa um dos marcos legais mais ousados na interface entre conservação ambiental, justiça social e desenvolvimento rural. Concebida como um instrumento de estabilização de mercado e redução de riscos para os guardiões da biodiversidade, sua trajetória exemplifica tanto o potencial das políticas públicas inovadoras quanto os obstáculos estruturais que limitam sua efetividade. Sua lógica é simples: proteger economicamente aqueles que protegem ecologicamente. Ao estabelecer preços mínimos para uma cesta de produtos extrativistas sustentáveis, a exemplo da castanha-do-brasil, do babaçu, do pequi, do açaí nativo e da borracha natural, a política visa: amortecer a volatilidade sazonal dos preços, comum em produtos da floresta e do cerrado; garantir renda mínima às comunidades tradicionais e agricultores familiares, reduzindo a pressão por atividades predatórias; incentivar a manutenção de sistemas produtivos de base agroecológica e extrativista; e funcionar como lastro para acesso a crédito, uma vez que o preço garantido reduz o risco do financiador. Atua por meio de subvenções da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para complementar os preços baixos de mercado. Teoricamente, permitiria que, em períodos de preços deprimidos, o produtor pudesse vender ao governo ao preço mínimo, estabilizando o mercado e funcionando como um piso de proteção social-ambiental⁵².

O Plano Safra da Agricultura Familiar, lançado em 2012, é um programa voltado à inclusão produtiva das populações do campo, das florestas e das águas, garantindo oportunidades aos jovens e mulheres rurais e assegurando direitos aos indígenas e quilombolas. Em 2025, o aporte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principal programa do Plano Safra,

foi da ordem de R\$ 78,2 bilhões, o que corresponde a 88% dos recursos anunciados para a safra 2025/2026. Uma das novidades é o Pronaf B Agroecologia, que oferece microcrédito de até R\$ 20 mil com juros de 0,5% ao ano e bônus de adimplência de 40% (desconto nas parcelas pagas dentro do prazo). Além do Pronaf B Quintais Produtivos para Mulheres Rurais, com condições semelhantes, foi criado o Programa de Valorização da Sociobiodiversidade e do Extrativismo (SocioBio Mais), que garante preço mínimo a produtos como pirarucu e borracha, ambos da Amazônia, e o babaçu, espécie nativa do Cerrado. A Conab apoia a comercialização desses produtos e o desenvolvimento das comunidades extrativistas, por meio da Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (SDPE), que consiste no pagamento de um bônus, quando os extrativistas comprovam a venda de produto extrativo por preço inferior ao mínimo fixado pelo governo federal e pesquisado pela Conab⁵³.

Em junho de 2025, o MDA lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Sociobiodiversidade (Pró-Sociobio), que tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável e a conservação dos ‘biomas brasileiros’ por meio da estruturação das cadeias produtivas da sociobiodiversidade, visando ‘produtos dos campos, das águas e das florestas, ao mesmo tempo que aumenta a oferta de alimentos saudáveis, em especial por meio de agroflorestas’. O programa oferecerá assistência técnica, extensão rural e crédito, além da abertura de novos mercados públicos e privados e incentivo à pesquisa e inovação, por meio de parceiros, como a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Conab, além da Agência de Cooperação Alemã (GIZ). Contudo, apenas o bioma Amazônia foi contemplado na primeira chamada pública.

Embora os esforços do MDA em prol da sociobiodiversidade sejam evidentes em ações como o Pronaf Bioeconomia, que movimentou R\$ 1,86 bilhão entre 2024 e 2025,

a transparência sobre a distribuição espacial desses recursos ainda é um desafio. Não há dados públicos consolidados que detalhem qual percentual desse financiamento foi efetivamente alocado no Cerrado, o que, por si só, ilustra a dificuldade de direcionar e monitorar políticas específicas para o bioma. A falta de dados públicos detalhados sobre a distribuição de benefícios por bioma é, intrinsecamente, um indicador da baixa prioridade. As evidências sugerem que o acesso esbarra em barreiras crônicas: a desinformação, a falta de assistência técnica especializada, a concorrência com a estrutura voltada para o agronegócio no Ministério da Agricultura e, principalmente, a pressão territorial que destrói a base de recursos da sociobiodiversidade.

Populações tradicionais e a invisibilidade estatística

Ao reconhecer as especificidades étnicas e territoriais de indígenas e quilombolas, a Constituição Federal de 1988 colocou esses grupos no documento-mor da estrutura político-administrativa do Brasil, mas não foi capaz de romper com a invisibilidade histórica a que foram submetidos. Apenas nos anos 2000, foram promulgadas leis infraconstitucionais que tratam da relação intrínseca entre identidade e territorialidade que distingue esses grupos. Por meio do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, foi instituída a PNPCT, que representa o reconhecimento dessas populações como sujeitos de direitos que reivindicam o direito a identidades específicas e que adotam formas de organização próprias, com estreita relação com o território e com os recursos naturais. Ainda que os 63 territórios quilombolas do Cerrado ocupem apenas 500 mil hectares, são os mais preservados do bioma e com a menor taxa de desmatamento⁵⁴. Exemplo notável é o Quilombo Kalunga, que possui 83% de vegetação nativa e foi reconhecido pela ONU como um Território e Área Conservada por Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais e Locais (Ticca).

A invisibilidade de informação sobre povos e comunidades tradicionais é uma forma de exclusão, que coloca determinados indivíduos e grupos à margem das políticas públicas, seja porque a estrutura burocrática não consegue identificá-los e, portanto, não são incluídos em seus sistemas, seja por falta de documentação, barreiras de acesso ou falhas no desenho das políticas. A ausência de uma Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) específica para produtos da sociobiodiversidade, por exemplo, dificulta a formalização do produtor, visto que não permite caracterizar e registrar seus negócios, além de criar dificuldade para a obtenção de financiamento e a participação em licitações.

Principais iniciativas de políticas de saúde voltadas à sociobiodiversidade no Cerrado

A noção de sociobiodiversidade, independentemente de diferentes definições, sempre inclui a interação entre a diversidade biológica e a diversidade sociocultural, que implica o reconhecimento do saber produzido pelas comunidades tradicionais em sua relação com a natureza^{55,56}. A relação entre sociobiodiversidade e saúde contempla a preservação de recursos genéticos, o conhecimento sobre plantas medicinais e sistemas alimentares tradicionais, saberes terapêuticos e práticas de cuidado^{6,57,58}, mecanismos não só potencialmente sustentáveis, mas também que permitem garantir bem-estar e saúde às comunidades tradicionais pela preservação de seus modos de vida.

A revisão feita pelo Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystems Services (IPBES) sobre biodiversidade e serviços ecossistêmicos nas Américas⁵⁹ aponta que a ‘continuidade cultural’ entre os povos indígenas e as comunidades locais criou uma série de sistemas baseados na biodiversidade, como os sistemas de policultura e agrossilvicultura, que proporcionam meios de subsistência, alimentação e saúde e, por meio

da diversificação, o aumento da biodiversidade e das paisagens modeladas⁶⁰. A associação entre sustentabilidade, por meio da preservação dos modos de vida das comunidades tradicionais, e o enfrentamento do modelo do agronegócio está presente em iniciativas de produção sustentável, para o que a saúde tem a contribuir. Contudo, as políticas nessa área são ainda muito frágeis.

Dentre as políticas nacionais que atuam na preservação das comunidades tradicionais e que são relevantes no Cerrado, destaca-se a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF)⁶¹, alterada em 2014 para incluir as águas (Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas – PNSIPCFA). A PNSIPCFA é consequência do reconhecimento da especificidade dos povos e comunidades tradicionais e de sua vulnerabilidade, trazida pela PNPCT, expressas em taxas maiores de pobreza e renda e iniquidades em saúde. O Grupo da Terra, colegiado de integração do Ministério da Saúde (MS) com movimentos sociais, tem o propósito de acompanhar a PNSIPCFA. O grupo foi recriado em 2023 depois de sua extinção pelo governo Bolsonaro. Em exposição recente desse acompanhamento, ficam evidentes as fragilidades da política (MS/Grupo Terra, 2023). Entre elas, a invisibilidade social dessas populações expressa nos dados e informações oficiais, que não acessam de forma adequada seus territórios, impedindo a identificação de suas condições sociais como populações e, conseqüentemente, a condução de soluções coletivas.

Essas condições de saúde estão relacionadas às desigualdades na estrutura fundiária e na regularização de terras, às imposições do agronegócio, às restrições recentes da política de agricultura familiar e do PAA, que registrou redução de 74% de 2013 a 2022⁶². A pressão sobre a manutenção da renda e uso da terra por essas populações é revestida de violência e conflitos, gerando o que Rigotto et al.² reproduzem da fala de mulheres de comunidade

do Cerrado como ‘desassossego’, um conjunto de vulnerabilidades e riscos vividos cotidianamente como decorrência dessas condições de insegurança.

Podem-se destacar três aspectos nos resultados até aqui da PNSIPCFA. Sobre a ausência de dados, nota técnica do MS, de 2025, registra de forma adequada o problema, apresenta soluções plausíveis, mas não se verificam metas e prazos para sua execução, o que pode se transformar em mais um elemento de ineficácia da política. Na atenção primária, política de alta institucionalidade, a profusão de estudos já foi capaz de identificar que há vazios importantes^{63,64} que vêm sendo tratados por meio da expansão das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e de soluções específicas para áreas de baixa disponibilidade de serviços ou remotas. No caso do Cerrado, são problemas: a dispersão territorial e frágil territorialização para prover cobertura adequada, as grandes distâncias até as UBS e a falta de profissionais preparados para a realidade do campo⁶⁵. Contudo, os serviços na região não têm recebido a mesma atenção que outras áreas.

Outro aspecto relevante e, talvez, o maior desafio da PNSIPCFA é a intersectorialidade. Como atestam os estudos de Carneiro e colaboradores⁶⁶, a saúde dessas populações depende de fatores relativos a diversos outros campos além da saúde, como os relacionados com água, uso da terra, educação, ambiente, trabalho etc. Esse é um tema central em todas as políticas sociais brasileiras, que são capazes de reconhecer a amplitude das questões sociais e relacioná-las a um conjunto de condições externas às próprias políticas. Entretanto, não basta identificar essas relações, incluir representações dos distintos setores ou criar grupos de trabalho intersectoriais, a despeito da importância desses mecanismos. Principalmente em políticas descentralizadas, como a de saúde e outras da área social, a intersectorialidade requer um esforço de coordenação integrada entre os distintos níveis de governo, que é bem frágil ou inexistente no caso em questão⁶⁷, e onde se deveria avançar. Políticas intersectoriais

exigem conexões horizontais e mecanismos de cooperação e de coordenação para efetivar objetivos comuns, resolver lacunas e evitar sobreposições na oferta de bens públicos^{68,69}. No caso de políticas locais e regionais, será bem frágil a execução que dependa de soluções negociadas localmente, se faltarem mecanismos apropriados para isso. Além disso, a estrutura do Estado, fragmentada em termos institucionais, orçamentários e burocráticos, não ajuda. Contradições nas legislações, conflitos administrativos entre agências estatais e governamentais e o papel dos profissionais da ponta podem dificultar a implementação de políticas nacionais em nível local^{70,71}. Mesmo assim, sua implementação pode criar um ambiente propício para tensionar disputas a favor da sociobiodiversidade dos territórios do Cerrado⁷².

Outras políticas que enfrentam problemas similares de implementação, mas que são igualmente relevantes para a sociobiodiversidade no Cerrado, são a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PIC) e a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF).

A Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC), instituída em 2006, reconhece terapias complementares e práticas de cuidado existentes na sociedade, particularmente as provenientes dos saberes tradicionais, e as incorpora aos serviços de saúde, em especial na atenção básica. A PNPIC estimula a sociobiodiversidade ao abrir espaço para práticas de cuidado mais sustentáveis e prevê investimentos em pesquisas e formação de profissionais voltados a práticas integrativas, conectando saúde com educação e ambiente e incorporando ao SUS lógica não hegemônica ao modelo biomédico, com previsão de participação das comunidades tradicionais. Silva et al.⁷³ fizeram estudo compreensivo de 30 anos de implementação da PNPIC, apontando para sua incorporação definitiva no SUS, mas concluíram por sua baixa institucionalidade, haja vista a inexistência de financiamento próprio, a carência de

profissionais e a não prioridade pela atenção básica, entre outros aspectos.

A PNPMF é outro exemplo de intervenção da área de saúde em alternativas de sociobiodiversidade. Consequência da PNPIC, a PNPMF foi instituída também em 2006 e incorpora importante componente de produção alternativa sustentável associada aos saberes tradicionais, ao prever a promoção de cadeias produtivas sustentáveis com o uso de plantas medicinais e saberes tradicionais. A previsão era estimular a indústria nacional com a valorização da economia local e dos conhecimentos populares, promovendo o uso sustentável e a geração de renda⁷⁴. Previa, ademais, iniciativas de incorporação ativa das comunidades tradicionais na proteção de material genético associado a saberes tradicionais. Para Mesquita⁷⁴, apesar de a PNPMF promover a biodiversidade, sua implementação é frágil pela falta de infraestrutura, apoio técnico, financiamento e excesso de burocracia. O não reconhecimento dos saberes tradicionais sobre plantas medicinais, sempre vetados pela racionalidade médica prevalente nas políticas de saúde, acabou por restringir o desenvolvimento de fármacos baseados nos fitoterápicos⁷⁴. Se a PNPMF enfrenta dificuldades de incorporação ao SUS, mais ainda a exploração de seu potencial industrial nacional. Por exemplo, o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos de 2009, que inclui o Programa Farmácia Viva, previa a incorporação de fitoterápicos na Farmácia Popular, o que nunca ocorreu.

Há diversos modelos de sociobiodiversidade que poderiam ser estimulados pelo SUS, como os Arranjos Produtivos Locais (APL). Gadelha et al.⁷⁵ citam os APL para extrativismo de insumos medicinais, para a produção e compra de bens e serviços sustentáveis e apropriados às diferentes regiões, além de alternativas como microcrédito, moedas comunitárias e empreendimentos de economia solidária, compras e contratações favorecedoras de empresas e cooperativas locais e regionais com responsabilidade socioambiental, que favoreceriam parcerias e encadeamentos

produtivos, evitando os ‘vazamentos do desenvolvimento’⁷⁵.

Verifica-se que as políticas mais importantes, do ponto de vista da sociobiodiversidade na saúde, são bastante marginais, tanto na configuração da atenção à saúde e do SUS quanto no fomento a iniciativas sustentáveis de desenvolvimento. No caso do Cerrado ainda mais, dada a dificuldade de enfrentamento do modelo agroexportador. Há carência significativa de iniciativas em políticas públicas não apenas para povos e comunidades tradicionais como também para a sociobiodiversidade.

Considerações finais

As políticas de saúde e de ambiente nunca foram efetivamente integradas, embora houvesse essa intenção. Um exemplo dessa desarmonia é o Decreto nº 4.339, de 2002, que, ao traçar as diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade, já tratava da importância da relação entre saúde e ambiente na interação entre biodiversidade e saúde pública, mesmo antes de concepção mais contemporânea da sociobiodiversidade. As diretrizes incluíam vários itens sobre a regulamentação dos usos de produtos geneticamente modificados, a necessidade de capacitação dos agentes de saúde sobre o tema ‘biodiversidade’ e a promoção e apoio à pesquisa sobre impacto das alterações ambientais na saúde humana. Curiosamente, a ampliação das medidas de defesa da biodiversidade, e especificamente do Cerrado, foi se afastando da saúde.

O Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que orienta a implementação da Política Nacional da Biodiversidade por meio do Programa Nacional da Diversidade Biológica – Pronabio e da Comissão Nacional de Biodiversidade, incluía o MS entre seus membros colegiados, mas as questões da saúde humana não foram contempladas nos componentes temáticos. A Portaria do MMA nº 361, de 12 de setembro de 2003, criou o Grupo de Trabalho (GT) do Cerrado no âmbito

da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, visando apoiar políticas e ações voltadas ao desenvolvimento sustentável do bioma. Participavam do GT vários ministérios e entidades representativas de comunidades e, no âmbito científico, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, mas o MS não foi incluído, embora deste GT tenha surgido o Programa Cerrado Sustentável.

A suposição é de que a expansão das duas áreas, saúde e ambiente, no primeiro governo Lula, requereu fortalecimentos institucionais próprios. No âmbito da saúde, a priorização da assistência médica como elemento crucial da efetivação da universalização do direito à saúde e, no âmbito do meio ambiente, a criação do ICMBio, a defesa da Amazônia e a inserção do Brasil nas discussões sobre mudanças climáticas.

O fato é que, na esfera pública, a intenção integradora se perde quando as políticas são implementadas por ministérios e agências

autônomas, com prioridades concorrentes e orçamentos próprios. Quando, na rotina administrativa, a máquina estatal não alcança certos grupos, os entraves burocráticos se perpetuam e, no limite, a criação de novas políticas públicas é paralisada.

Agradecimentos

Agradecemos a Josiane Queiroz pela condução da sistematização da revisão documental sobre sociobiodiversidade do Cerrado e elaboração do relatório final.

Contribuições de autoria

Franco Netto G (0000-0002-8861-8897)*, Lobato LVC (0000-0002-2646-9523)* e Vinha VG (0000-0001-6217-2471)* contribuíram igualmente para a elaboração do manuscrito. ■

Referências

1. ActionAid Brasil. Impactos da expansão do agonegócio no MATOPIBA: comunidades e meio ambiente [Internet]. São Paulo: ActionAid Brasil; 2017 set 14 [acesso em 2025 dez 5]. Disponível em: https://www.actionaid.org.br/documents/38/1520603385ACTIONAID_MATOPIBA_PORT_WEB.pdf
2. Rigotto RM, Santos VP, Costa AM. Territórios tradicionais de vida e as zonas de sacrifício do agonegócio no Cerrado. *Saúde Debate*. 2022;46(Esp 2):13-27. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E201>
3. Sassen S. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 2016. 50 p.
4. Presidência da República (BR). Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015. Institui a Região Geográfica denominada MATOPIBA. *Diário Oficial da União* [Internet], Brasília, DF. 2015 maio 7; Edição 85; Seção I:1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/05/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=96>
5. Kato KYM, Leite SP. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. *Rev Anpege*. 2020;16(29):458-89. DOI: <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12506>

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

6. Sousa BLM, Sauer S. Expansão da fronteira agrária extrativa e suas implicações para a agricultura familiar camponesa no Planalto Santareno – Pará. *Campo Territ.* 2023;18(50):128-54. DOI: <https://doi.org/10.14393/RCT185069080>
7. Diégues AC. O mito moderno da natureza intocada [Internet]. São Paulo: Hucitec; 2008. [acesso em 2025 set 10]. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/O%20mito%20moderno.compressed.pdf>
8. Overbeck GE, Vélez-Martin E, Scarano FR, et al. Conservation in Brazil needs to include non-forest ecosystems. *Diversity Distrib.* 2015;21(12):1455-60. DOI: <https://doi.org/10.1111/ddi.12380>
9. Fundação Nacional dos Povos Indígenas (BR). Manual de boas práticas para recuperação da vegetação nativa em terras indígenas: bioma Cerrado [Internet]. Brasília, DF: Funai; 2022 [acesso em 2025 set 30]. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atualizacao/meio-ambiente/gestao-ambiental/Manual-deBoasPraticasCerrado.pdf>
10. Pignatti MG. Saúde e ambiente: as doenças emergentes no Brasil. *Ambiente Soc.* 2004;7(1):133-47. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2004000100008>
11. Augusto LGS, Kuhn MF, Lucchese G, et al. Dossiê danos dos agrotóxicos na saúde reprodutiva: conhecer e agir em defesa da vida [Internet]. Rio de Janeiro: Abrasco; 2023 [acesso em 2025 set 13]. Disponível em: https://abrasco.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Dossie-Abrasco_Danos-dos-Agrotoxicos-na-Saude-Reprodutiva.pdf
12. Egger DS, Rigotto RM, Lima FANS, et al. Ecocídio nos Cerrados: agronegócio, espoliação das águas e contaminação por agrotóxicos. *Desenv Meio Amb.* 2021;57:16-74. DOI: <https://doi.org/10.5380/dma.v57i0.76212>
13. Gouveia N, Silva LG, Carneiro FF, et al. Health and environment in the 25 years of *Ciência & Saúde Coletiva*. *Ciênc saúde coletiva.* 2020;25(12):4737-44. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.30692020>
14. Ocké-Reis CO. SUS: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2012. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788575415276>
15. Paim JS. Sistema único de saúde (sus) aos 30 anos. *Ciênc saúde coletiva.* 2018;23(6):1723-8. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.09172018>
16. Mattos LV, Carvalho EMCL, Barbosa DVS, et al. Financeirização, acumulação e mudanças patrimoniais em empresas e grupos econômicos do setor saúde no Brasil. *Cad Saúde Pública.* 2022;38:e00175820. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00175820>
17. Cellard A. A análise documental [Internet]. In: Poupart J. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes; 2012 [acesso em 2025 ago 1]. p. 295-316. Disponível em: <http://bds.unb.br/handle/123456789/1244>
18. Fairclough N. Critical discourse analysis: the critical study of language [Internet]. London: Longman; 1995 [acesso em 2025 set 22]. Disponível em: <https://www.felsemiotica.com/descargas/Fairclough-Norman-Critical-Discourse-Analysis.-The-Critical-Study-of-Language.pdf>
19. Favareto A, Nakagawa L, Pó M, et al. Entre chapadas e baixões do MATOPIBA: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado [Internet]. São Paulo: Ilustre Editora; 2019 [acesso em 2025 set 15]. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/planet4-brasil-stateless/2019/05/49824d91-entre-chapadas-e-baix%C3%B5es-do-matopiba-vers%C3%A3o-ebook.pdf>
20. Pires MO. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. *Soc Cult.* 2000;3(1-2):111-31. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v3i1.459>
21. Presidência da República (BR). Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004. Define regras para identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade [Internet]. Diário Oficial

- da União, Brasília, DF. 2004 maio 24 [acesso em 2025 set 1]; Seção I:2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5092.htm
22. Presidência da República (BR). Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica. Diário Oficial da União [Internet], Brasília, DF. 1998 mar 17 [acesso em 2025 set 1]; Seção I:1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm
 23. Reserva da Biosfera da Mata Atlântica [Internet]. [local desconhecido]: RBMA; © 2025. O programa MaB; [data desconhecida] [acesso em 2025 set 1]. Disponível em: <https://rbma.org.br/n/mab-unesco/o-programa/>
 24. MapBiomias (BR). Fact sheet Cerrado 2021 [Internet]. Brasília, DF: MapBiomias; 2023 [acesso em 2025 set 30]. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/12/Fact_Sheet_cerrado_2021.pdf
 25. Presidência da República (BR). Decreto nº 1.354, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o registro, a classificação e a avaliação de produtos sujeitos ao regime de vigilância sanitária [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 1994 dez 30 [acesso em 2025 ago 15]; Seção 1:5469. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1354-29-dezembro-1994-449683-publicacaooriginal-1-pe.html>
 26. Scariot A, Souza-Silva JC, Felfili JM. Cerrado: ecologia, biodiversidade e conservação [Internet]. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente; 2005 [acesso em 2025 ago 15]. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/284/o/Cerrado_Partel.pdf
 27. CEPF Cerrado; Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB). Sumário executivo [Internet]. Brasília, DF: IIEB; 2018 [acesso em 2025 set 30]. Disponível em: https://cepfcerrado.iieb.org.br/wp-content/uploads/2017/06/13julho18_Sum%C3%A1rio_PT.pdf
 28. Presidência da República (BR). Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2007 ago 28 [acesso em 2025 set 30]; Seção I:1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm
 29. Ministério do Meio Ambiente (BR). Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) [Internet]. Brasília, DF: MMA; 2004 [acesso em 2025 set 30]. Disponível em: <https://www.amazoniaagora.pa.gov.br/novo/wp-content/uploads/2023/04/2003-PPCDAm-Plano-de-Acao.pdf>
 30. Presidência da República (BR). Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2009 dez 29 [acesso em 2025 set 30]; Seção I:129. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm
 31. United Nations Framework Convention on Climate Change [Internet]. [local desconhecido]: UNFCCC Nav; [data desconhecida]. Status of Ratification of the Kyoto Protocol; [data desconhecida] [acesso em 2025 set 27]. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/status-of-ratification>
 32. Presidência da República (BR). Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2008 ago 1 [acesso em 2025 set 27]; Seção I:2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm
 33. Vilela GF, Marques PEM, Alves ERAA. Embrapa e a construção do sistema de pesquisa e inovação agropecuária no Brasil. In: Alves ERA, organizador. Brasil: a superpotência das rio-negócios. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica; 2013. p. 15-46.

34. CEPF Cerrado; Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB). Sumário executivo [Internet]. Brasília, DF: IIEB; 2018 [acesso em 2025 set 30]. Disponível em: https://cepfcerrado.iieb.org.br/wp-content/uploads/2017/06/13julho18_Sum%C3%A1rio_PT.pdf
35. Apex-Brasil (BR). As exportações brasileiras e os ciclos de commodities: tendências recentes e perspectivas [Internet]. Brasília, DF: Apex-Brasil; 2011 [acesso em 2025 dez 1]. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/5a438c3e-ddd0-4807-8820-a0f6650bd379.pdf>
36. Ministério da Agricultura e Pecuária (BR); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; Banco Mundial. ABC Cerrado [Internet]. Brasília, DF: MAPA; 2016 [acesso em 2025 ago 10]. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais/abc-cerrado>
37. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BR). Plano setorial de adaptação e baixa emissão de carbono na agropecuária – Plano ABC+ 2020–2030 [Internet]. Brasília, DF: MAPA; 2022 [acesso em 2025 out 18]. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc>
38. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (BR). Emissões de gases de efeito estufa na agropecuária brasileira [Internet]. Brasília, DF: Embrapa; 2020 [acesso em 2025 out 18]. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1123612/1/Manzatto-emissoes-gases-2020.pdf>
39. Climate Policy Initiative. PB ABC Cerrado [Internet]. Rio de Janeiro: CPI; 2022 [acesso em 2025 ago 27]. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/11/PB-ABC-Cerrado-PT.pdf>
40. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BR). Plano ABC+ tem metas para reduzir a emissão de gases de efeito estufa na agropecuária [Internet]. Brasília, DF: MAPA; 2021 [acesso em 2025 set 27]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/plano-abc-tem-metas-para-reduzir-a-emissao-de-gases-de-efeito-estufa-na-agropecuaria>
41. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (BR). Diálogos pelo Clima: Eventos [Internet]. Brasília, DF: Embrapa; [2025] [acesso em 2025 set 25]. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cop30/eventos>
42. Ministério do Meio Ambiente (BR). Combate ao desmatamento [Internet]. Brasília, DF: MMA; [data desconhecida] [acesso em 2025 ago 30]. Disponível em: <http://combateadodesmatamento.mma.gov.br/>
43. Serviço Florestal Brasileiro (BR). Projeto FIP Cerrado [Internet]. Brasília, DF: Serviço Florestal Brasileiro; [data desconhecida] [acesso em 2025 out 18]. Disponível em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/ifn/projetos-de-apoio/projeto-fip-cerrado>
44. Ministério da Comunicação Social (BR). Cerrado registra maior queda de desmatamento dos últimos anos, com recuo de 20,8% [Internet]. Brasília, DF: SECOM; 2025 [acesso em 2025 set 30]. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/08/cerrado-registra-maior-queda-de-desmatamento-dos-ultimos-anos-com-recuo-de-20-8>
45. Favareto A, Lotta G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. *Rev Bras Estud Urbanos Reg.* 2022;24:e202229. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202229>
46. Ministério do Desenvolvimento Agrário (BR); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 239, de 21 de julho de 2009. Estabelece diretrizes do Programa de Complementação Técnica (PCT) [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2009 jul 22 [acesso em 2025 set 30]; Se-

- ção I: 1. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/seguranca_alimentar/_doc/portarias/2009/PCT%20Portaria%20Interministerial%20MDA-%20MDS%20e%20MMA%20no%20239-%20de%2021%20de%20julho%20de%202009.pdf
47. Instituto Sociedade, População e Natureza. Cerrado foi o bioma mais desmatado do Brasil em 2023 [Internet]. Brasília, DF: ISPN; 2023 [acesso em 2025 out 18]. Disponível em: <https://ispn.org.br/noticia/cerrado-foi-o-bioma-mais-desmatado-do-brasil-em-2023/>
48. Presidência da República (BR). Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017. Institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg) [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2017 jan 24 [acesso em 2025 out 18]; Seção I:7. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8972.htm
49. Rocha ACFE, Pereira FMN, Pinheiro JAC, et al. O bioma Cerrado no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Segur Aliment Nutr.* 2024;31(00):e024006. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v31i00.8675043>
50. Perafán L. Desenvolvimento territorial sustentável: uma análise crítica das políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: Ipea; 2020.
51. Sátiro G, Dávalos NEB, Jean W, et al. Governança territorial e climática para o desenvolvimento rural sustentável: estudo de caso no semiárido sergipano. *Bol Reg Urb Amb.* 2024;32:171-82. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua32art15>
52. Viana JP. Operacionalização da política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade 2009-2013: há espaço para crescer [Internet]. Brasília, DF: Ipea; 2015 [acesso em 2025 out 18]. Texto para Discussão 2104. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4616/1/td_2104.pdf
53. Companhia Nacional de Abastecimento (BR). Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade – PGPM-Bio [Internet]. Brasília, DF: Conab; [data desconhecida] [acesso em 2025 out 18]. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/atuacao/politica-de-garantia-de-precos-minimos/pgpm-bio>
54. MapBiomas [Internet]. [local desconhecido]: MapBiomas; © 2026. Territórios quilombolas estão entre as áreas mais preservadas no Brasil; [data desconhecida] [acesso em 2025 set 26]. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/12/13/territorios-quilombolas-estao-entre-as-areas-mais-preservedas-no-brasil/>
55. Diegues AC, organizador. Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil [Internet]. São Paulo: NUPAUB/MMA/USP; 2000 [acesso em 2025 ago 15]. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/saberes%20trad.pdf>
56. Ministério do Meio Ambiente (BR). Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade [Internet]. Brasília, DF: MMA; 2009 [acesso em 2025 set 2]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1024/1/Plano%20Sociobiodiversidade.pdf>
57. Santilli J. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural [Internet]. São Paulo: Fundação Peirópolis; 2005 [acesso em 2025 set 28]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/287708189_SANTILLI_Juliana_Socioambientalismo_e_novos_direitos_protecao_juridica_a_diversidade_biologica_e_cultural_Sao_Paulo_Fundacao_Peiropolis_2005
58. Franco Netto G, Villardi JWR, organizadores. Ambiente, saúde, sustentabilidade: fundamentos, bases científicas e práticas. Rio de Janeiro: Fiocruz; Hucitec; 2024.
59. Rice J, Seixas CS, Zaccagnini ME, et al. IPBES (2018): Summary for policymakers of the regio-

- nal assessment report on biodiversity and ecosystem services for the Americas of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services [Internet]. Bonn: IPBES secretariat; 2018 [acesso em 2025 ago 24]. Disponível em: https://files.ipbes.net/ipbes-web-product-public-files/spm_americas_2018_digital.pdf
60. Vaitsman J, Duarte N, Lobato LV, et al. Práticas tradicionais e desenvolvimento sustentável: indicadores locais de sustentabilidade entre caiçaras e quilombolas da Bocaina. *Ambient Soc.* 2023;26:e01691. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc202101691vu2023L1OA>
61. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta [Internet]. 1ª ed.; 1ª Reimp. Brasília, DF: Editora do Ministério da Saúde; 2013 [acesso em 2025 ago 21]. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacoes_campo.pdf
62. Grupo da Terra: Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas [Internet]. YouTube: @DATASUSAOVIVO; 2024 set 27 [acesso em 2025 set 10]. Vídeo: 181 min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sSWYDXcFCpU>
63. Matos VP, Almeida MM, Carneiro, F. Como garantir o direito à saúde para as populações do campo, da floresta e das águas no Brasil? *Saúde Debate.* 2018;42(Esp 1):302-14. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S120>
64. Fausto MCR, Almeida PF, Bousquat A, et al. Atenção Primária à Saúde em municípios rurais remotos brasileiros: contexto, organização e acesso à atenção integral no Sistema Único de Saúde. *Saúde Soc.* 2023;32(1):e220382pt. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023220382pt>
65. Sousa GMLZ. Implementação da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas em assentamentos de reforma agrária – uma revisão integrativa [dissertação na Internet]. Tangará da Serra: Unemat; 2021 [acesso em 2025 ago 25]. Disponível em: http://portal.unemat.br/media/files/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Gicelly%20-%20IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DA%20POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20SA%C3%9ADE.pdf
66. Carneiro EF, Pessoa VM, Teixeira ACA. Campo, floresta e águas: práticas e saberes em saúde. Brasília, DF: Editora UnB, 2017. DOI: <https://doi.org/10.7476/9786558460510>
67. Abrucio FL, Franzese C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil [Internet]. São Paulo: FGV; 2007 [acesso em 2025 ago 20]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil
68. Polski M, Ostrom E. An institutional framework for policy analysis and design [Internet]. Lanham, MD: Lexington Books; 2017 [acesso em 2025 ago 30]. Disponível em: https://www.academia.edu/43762016/An_Institutional_Framework_for_Policy_Analysis_and_Design
69. Peters BG. Managing horizontal government: the politics of coordination. *Public Admin.* 1998;76(2):295-311. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
70. Pressman JL, Wildavsky A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3rd ed. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press; 1984.
71. Lotta G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta G, organizador. Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: Enap; 2019. p. 11-38.
72. Lobato LVC, Vaitsman J, Duarte NS, et al. Caiçaras e quilombolas da Bocaina: conflitos na implemen-

- tação de direitos e sustentabilidade. *SER Social*. 2023;25(53):341-62. DOI: https://doi.org/10.26512/ser_social.v25i53.47359
73. Silva GKF, Sousa IMC, Cabral MEGS, et al. Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares: trajetória e desafios em 30 anos do SUS. *Physis*. 2020;30(1):e300110. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312020300110>
74. Mesquita AP. Inserção da biodiversidade na saúde pública: um estudo sobre a fitoterapia no SUS [tese na Internet]. Piracicaba: Universidade de São Paulo; 2025 [acesso em 2025 set 5]. 111f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-26062025-111510/>
75. Gadelha C, Gimenez D, Cassiolato J, et al. Saúde é desenvolvimento: o complexo econômico-industrial da saúde como opção estratégica [Internet]. Rio de Janeiro: Fiocruz – CEE; 2022 [acesso em 15 set 2025]. Disponível em: <https://mooc.campusvirtual.fiocruz.br/rea/introducao-sus/assets/docs/CEE-Fiocruz-Saude-e-desenvolvimento.pdf>

Recebido em 03/10/2025

Aprovado em 13/01/2026

Conflito de interesses: inexistente

Disponibilidade de dados: os dados de pesquisa estão contidos no próprio manuscrito

Suporte financeiro: Fundação Oswaldo Cruz

Editora responsável: Aline do Monte Gurgel, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Recife (Pernambuco/PE), Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0523633156750787>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5981-3597>, e-mail: aline.gurgel@fiocruz.br