

**Políticas ambientales  
y gobernabilidad  
en América Latina**

21 00 00

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis,  
Coordinadores

# Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina



**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 20-11-07  
Categoría:  
Préstamo:  
Código:  
Donación: FLACSO - Ecuador

**REG. 00019318**  
**CUT, 17625**  
**BIBLIOTECA - FLACSO**

27427  
P. 150 p  
1-3

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**IDDR**

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
6, rue Général Clergerie  
75116 Paris  
France  
Tel +33 1 53 70 22 35  
Fax: +33 1 53 70 21 45  
[iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org)  
[www.iddri.org](http://www.iddri.org)

**CIRAD**

Centre de coopération internationale  
en recherche agronomique pour le développement  
42 rue Scheffer  
75116 Paris  
France  
Tel +33 1 53 70 20 00  
Fax +33 1 47 55 15 30  
[www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)

ISBN: 978-9978-67-144-3  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª. edición: octubre, 2007

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
Prólogo:	
<b>Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina</b> .....	9
<i>Por Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis</i>	
<b>Primera parte</b>	
<b>Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental</b>	
<b>Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña</b> .....	21
<i>Por Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis</i>	
Estudio de caso	
<b>“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”</b> .....	57
<i>Por David Dumoulin Kervran</i>	
<b>Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil</b> .....	79
<i>Por Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia Fragelli y Altair Sancho</i>	
<b>Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña</b> .....	107
<i>Por Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis</i>	
Estudio do caso:	
<b>“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”</b> .....	123
<i>Por Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis</i>	



<b>A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança</b> . . . . .	147
<i>Por Stéphane Guéneau</i>	
Testimonio: “El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo” . . . . .	175
<i>Por Carlos Castaño-Uribe</i>	
<b>Segunda parte</b>	
<b>El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental</b>	
<b>Redes verdes e governança na Amazônia</b> . . . . .	199
<i>Por Benjamin Buclet</i>	
<b>Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador</b> . . . . .	223
<i>Por Guillaume Fontaine</i>	
<b>Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil</b> . . . . .	257
<i>Por Eric Sabourin</i>	
Estudio de caso: “Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas” . . . . .	279
<i>Por Isaias Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa</i>	
Estudio do caso: “As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança” . . . . .	303
<i>Por Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué</i>	
Presentación de los autores . . . . .	325

# Presentación

Este libro recopila las mejores contribuciones al simposio “Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina”, organizado en el marco del 52º Congreso internacional de americanistas en Sevilla (España), del 17 al 21 de Julio 2006. El simposio reunió unos 35 participantes de diversas nacionalidades, con experiencia profesional o académica en cuanto a los ciclos y las arenas de las políticas y los instrumentos ambientales, sus contenidos y sus procedimientos. Se presentaron y comentaron estudios llevados a cabo en Brasil, México, Colombia, y el Ecuador, sobre las experiencias más innovadoras en el ámbito de las políticas ambientales.

En este volumen, los autores intentan explicitar las estrategias y los intereses de los agentes del Estado, la sociedad civil y el mercado, a partir de problemas específicos, involucrando actores concretos. Esta reflexión se articula en torno a dos ejes analíticos: por un lado, las lecciones en materia de instrumentos de políticas públicas y gestión ambiental, por el otro, las interacciones entre los actores sociales, el sistema institucional y los actores del mercado.

La organización del simposio y la publicación de estas actas fueron posibles gracias al apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador) y dos importantes centros de investigación franceses: el CIRAD (*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*) y el IDDRI (*Institut du développement durable et des relations internationales*).

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

# Prólogo

## Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis

### Nuevos problemas conceptuales en torno a las políticas ambientales

En el marco del 52º Congreso internacional de americanistas (organizado en Sevilla (España), del 17 al 21 de Julio 2006) se realizó el simposio “Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina”. Los objetivos del simposio fueron: generar conocimiento sobre los límites de la gobernabilidad en el manejo de los recursos naturales; promover reflexiones sobre las innovaciones en cuanto a regulación ambiental (políticas, instrumentos, sustancia, procesos); y promover la emergencia de nuevas capacidades de conducción en medio complejo.

Invitamos a los participantes a presentar estudios de casos en varios ámbitos espaciales, a diferentes niveles de decisión y en distintos momentos en el ciclo de las políticas públicas (identificación, elaboración, regulación, financiamiento, puesta en marcha, seguimiento y evaluación). Se trataba de explorar las innovaciones más prometedoras en materia de gestión ambiental pública y privada. Los artículos parten del análisis de problemas específicos, involucrando actores concretos. Los autores intentan explicitar las estrategias de los diferentes actores así como sus intereses. ¿Qué innovaciones se produjeron en el curso de la resolución de la problemática? ¿Cómo? ¿En qué medida podemos intentar desplazar los límites de la regulación ambiental?

Nos propusimos explorar los alcances y límites de las políticas ambientales – que se refieren al desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, o que pretenden regular el acceso y uso de los recursos naturales, así como la valorización de los servicios ambientales – a través de las nociones de gobernabilidad y gobernanza ambiental, cuyo uso se difundió ampliamente en la literatura especializada<sup>1</sup>. Ciertamente es que ambos conceptos siguen siendo el objeto de discusión por su polisemia en la comunidad académica, la cooperación internacional, los entes de gobierno y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, y sin pretender hacer el mismo uso de ambos conceptos, las contribuciones recopiladas en el presente libro muestran cierta convergencia en torno a las implicaciones que tienen ellos para las políticas ambientales. Por lo tanto, nos pareció útil realizar una breve introducción a la discusión teórica y conceptual sobre el tema.

### *Gobernabilidad y gobernanza: definiciones operativas*

Las discusiones sobre gobernabilidad (*governability*) se iniciaron en foros especializados de las Naciones Unidas a finales de los años cincuenta y a lo largo de los años sesenta, durante los procesos de decolonización en el momento de concebir los primeros programas de asistencia técnica destinados a los gobiernos de los nuevos países independientes (van Vliet 1997). Estas discusiones fueron relanzadas en 1975, con la entrega de un informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral<sup>2</sup> (Crozier *et al.*, 1975). Este concepto se utiliza para analizar los problemas de la democracia por la fragmentación del sistema de partidos, la división de poderes y los límites del presidencialismo, la cultura política, etc. (van Vliet 1997; Alcántara Sáez 1997; Coppedge 2001; Pérez Liñán 2001; Altman 2001).

- 1 Para una lectura de esta emergencia de las nociones de gobernanza y gobernabilidad, véase van Vliet (1997).
- 2 La Comisión Trilateral fue creada en 1973, por un grupo de intelectuales, líderes políticos y sindicales procedentes de Estados Unidos, Europa del Oeste y Japón. En treinta años, se abrió a ciudadanos de Canadá, la Unión Europea y Asia del Pacífico.

La traducción del vocablo anglosajón *governance* al español “gobernanza” se generalizó tras la publicación del “Libro blanco sobre la gobernanza europea” en la definido por la Real Academia de España como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, y se lo usó para designar:

las “condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad”; por analogía, además, al término “governabilidad” que se [usaba] desde hace ya tiempo para designar “las condiciones políticas para intermediar intereses y el apoyo político para gobernar”.

(Sosa Martínez 2000).

Algunos autores trabajando desde la perspectiva sistémica de la planificación estratégica situacional (PES) definen la gobernabilidad a partir de las relaciones entre tres componentes esenciales, que conforman el “triángulo de gobierno”, en varios niveles de organización (local, intermedio y global), (Matus 1987; Van Vliet 1997). Estos componentes son: la naturaleza de los problemas enfrentados (tratase de problemas estructurados simples, complejos o de alta complejidad); la capacidad de conducción, que incluye la capacidad de leer los problemas, de descifrarlos, de identificar y movilizar los múltiples tipos de recursos para confrontarlos (poder y capital político, tiempo, recursos naturales, espacio, recursos financieros, conocimiento, capacidad organizacional); y la naturaleza de los proyectos de los actores (¿Generan legitimidad? ¿Generan alianzas? ¿Resuelven las barreras políticas y sociales que se oponen a la acción?). Dentro de esta interpretación, el concepto de gobernabilidad no se restringe al Estado, sino que es válido desde la perspectiva de todo actor.

En este sentido, la gobernabilidad adquiere un carácter relativo y no absoluto, lo cual es incompatible con el intento de establecer normas: no hay algo como una “buena” gobernabilidad. Es un concepto práctico que representa, entonces, una entrada más fructífera para intentar comprender a partir de experiencias de la investigación operacional (investigación-acción), los alcances y límites de las políticas y estrategias públicas como privadas tendientes a preservar los recursos naturales.

En una perspectiva sociológica, la gobernabilidad depende del “equilibrio dinámico” entre el nivel de las demandas procedentes de la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficaz. Este nivel es condicionado por la percepción, los valores y las creencias de la sociedad en una situación sociopolítica concreta, por un lado, y por la capacidad de presión sobre el gobierno y el grado de organización de la sociedad civil y los actores políticos, por el otro. Si las demandas no están procesadas de manera inmediata, las discrepancias con el sistema institucional pueden convertirse en conflictos “tolerados”. Ahora bien, cuando se multiplican las “anomalías” en el ámbito económico, social o político, estos conflictos pueden convertirse en crisis, cuya resolución implica un cambio de relación entre Estado y sociedad civil, es decir de modelo de gobernabilidad. (Camou 2001: 36).

Desde finales de los años ochenta, mientras se abría un debate sobre el “nuevo orden mundial”, habían aparecido varios estudios sobre la relación entre la globalización y los problemas de seguridad y democracia, en gran parte bajo la influencia de los organismos multilaterales de cooperación (UNESCO 1997; Diehl 1997; The Meridian International Institute 2000). En ese contexto se multiplicaron los escritos sobre la gobernanza, que algunos politólogos asimilan a un nuevo paradigma, útil para encontrar nuevas formas de gobernar conllevadas por la globalización y la integración regional, en particular europea (Feldman 2001; Mayntz 2002). Sin entrar en el detalle de esta discusión<sup>3</sup>, vale mencionar la definición formulada por la Comisión sobre la gobernanza global, pues está usada por algunos expertos de la UICN (Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004: 2):

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institu-

---

3 Cf. Fontaine (2005), para un análisis más detallado, en relación con los conflictos ambientales y la institucionalización de arreglos.

tions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

(Commission on Global Governance 1995: chapter 1)

Esta definición operativa no restringe la gobernanza a su dimensión estatal o gubernamental, como se puede ver con los ejemplos usados por aquella Comisión para ilustrar su planteamiento:

Examples of governance at the local level include a neighbourhood cooperative formed to install and maintain a standing water pipe, a town council operating a waste recycling scheme, a multi-urban body developing an integrated transport plan together with user groups, a stock exchange regulating itself with national government oversight, and a regional initiative of state agencies, industrial groups, and residents to control deforestation. At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGOs), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.

(Commission on Global Governance 1995: chapter 1)

Los arreglos de la gobernanza ambiental se expresan a través de marcos legales y políticos, estrategias y planes de acción. Incluyen los arreglos organizacionales para el seguimiento de las políticas y los planes, así como el monitoreo de los resultados. Ésta abarca las reglas de tomas de decisión, incluido quién tiene acceso a la información y participa en los procesos de toma de decisión, así como las decisiones mismas. La articulación entre distintos niveles de responsabilidad y de compromiso, es entonces un aspecto crucial para determinar la eficacia de la gobernanza, pues en esta perspectiva el compromiso y la capacidad de proseguir dependen de quién está involucrado y de cómo se toman las decisiones. Si la capacidad de gobernanza es débil a cualquier nivel, ello socavarán los resultados. La necesidad de una devolución ordenada de la autoridad a las comunidades locales implica una "buena" gobernanza al nivel nacional y local, pero esta devolución está condenada a fracasar si no va acompañada por la capaci-

dad de organizar, financiar y asumir las responsabilidades devueltas (Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004: 2).

### *La gobernanza ambiental: una perspectiva normativa*

Si bien es cierto, la política ambiental sigue siendo del dominio exclusivo del Estado nacional, la gobernanza ambiental responde cada vez más a preocupaciones y procesos de toma de decisiones globales, aunque estos no sean necesariamente vinculantes. En efecto, esta última se inscribe cada vez más en un acervo de reglas definidas a nivel internacional y que constituyen un régimen ambiental internacional. Los instrumentos de gobernanza ambiental obedecen al régimen de derecho internacional “blando”, constituido entre otras cosas por la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta mundial para la naturaleza (1982), el informe Brundtland (1987), la Declaración de Río y la Agenda XXI (1992), el Borrador de convención internacional sobre medio ambiente y desarrollo elaborado por la UICN (1995), y la Declaración del milenio (2000) (Jeffery 2004: 14-16).

Por lo tanto, los Estados firmantes de aquellos documentos y miembros de programas del “régimen internacional ambiental” son cada vez más responsables ante la comunidad global. Según la UICN, en el estado actual de la regulación internacional, muchos de aquellos principios tendrán una influencia moral persuasiva en la aproximación de los temas ambientales y la “buena” gobernanza. Los gobiernos, los administradores de empresas y demás actores tendrán que tomar cada vez más en cuenta estos principios emergentes de legislación ambiental internacional, pese a que se le dejara mucha libertad y flexibilidad al Estado para llevar a cabo la gobernanza de las áreas protegidas al nivel nacional (Jeffery 2004: 14-16).

En el caso de la conservación en áreas protegidas, por ejemplo, se trata de elegir la mejor forma de administrar aquellas áreas, al amparo de normas legales y de políticas públicas claramente definidas. Sin embargo, este nivel sistémico no es suficiente y no garantiza una gobernanza eficiente sin la participación de los actores en los procesos democráticos. En la



perspectiva de la UICN, ello implica considerar la gobernanza ambiental como un medio, más que un fin en sí, para asegurar la conservación del medio ambiente. En efecto, derechos como aquellos de participación pública en la elaboración de políticas públicas y la toma de decisión (incluso aquella de los pueblos indígenas), el acceso a la justicia y la información, la existencia de un poder judicial informado, independiente y no sesgado, la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de la “buena” gobernanza. Ésta debe ser presente e integrada al nivel local, estatal, regional y global de la sociedad civil (Jeffery 2004: 11).

Al respecto, algunos autores elaboraron una lista de criterios de gobernanza “eficiente” para las áreas protegidas (Cf. Graham *et al.*, 2003), que se basan en los principios de “buena” gobernanza asumidos generalmente por los organismos de desarrollo, en particular el PNUD: legitimidad y representatividad, orientación o “direccionamiento”, eficiencia, rendición de cuentas y equidad (PNUD 1997).

Con el principio de legitimidad y representatividad del sistema político, se articulan criterios como la existencia de un marco democrático y el respeto a los derechos humanos. La gobernanza aplicada a las áreas protegidas debe velar por la descentralización en las tomas de decisión y privilegiar la participación ciudadana a todos los niveles de toma de decisión. Estos criterios dependen a su vez de la existencia de actores independientes en la sociedad civil y de un alto nivel de confianza entre los miembros de la sociedad.

Al segundo principio, el de orientación o “direccionamiento” por parte del sistema institucional, corresponden criterios como la congruencia entre las orientaciones nacionales e internacionales, la existencia de orientaciones normativas y de un liderazgo efectivo. Deberían además existir planes macro para los sistemas de áreas protegidas y planes individuales para cada área.

En cuanto a la eficiencia, los criterios de buena gobernanza para las áreas protegidas son la eficiencia de los costos, la capacidad, la coordinación por parte de los actores estratégicos. A ello, cabe agregar la información pública sobre los resultados (transparencia), la capacidad de respuesta ante críticas y quejas de otros actores, así como la posibilidad de llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la gestión. En su conjunto, esos

criterios son garantizados por una administración flexible y una buena gestión de los riesgos.

Complementario del anterior, el principio de rendición de cuentas atañe a criterios de claridad y coherencia de las decisiones tomadas por los dirigentes políticos. Implica, por otro lado, la existencia de instituciones públicas de rendición de cuentas y de medios de comunicación efectivos e independientes.

Finalmente, la equidad tan sólo se puede lograr mediante la existencia de un sistema judicial respetuoso del gobierno de la ley. En este caso, los criterios decisivos son aquellos que coadyuvan al fortalecimiento de reglas justas, imparciales y efectivas. Implican por último justicia en el proceso de creación de áreas protegidas y en la administración de las mismas.

Estos criterios no se aplican exclusivamente al dominio del Estado, pues los sistemas de gobernanza ambiental pueden combinar varios modelos de gestión territorial y del espacio protegido: estatales (administración nacional, local o por delegación), compartidos (co-administración o asociación), privados (por personas físicas, ONG, o corporaciones) o comunitarios (pueblos indígenas y comunidades locales) (Graham *et al.*, 2003: 16).

### *Las interacciones entre sociedad, sistema institucional y mercado*

Algunos autores marxistas consideran que las teorías de la gobernanza sirven ante todo a legitimar el intento de los gobiernos de conservar el monopolio del poder, a costa de una creciente separación entre gobernabilidad y política (Nogueira 1995: 55); otros las consideran una justificación de los modelos conservadores de dominación y una legitimación del neoliberalismo (Stolowicz 1996; Torres-Rivas 2001). Otros más consideran que la “buena gobernanza” recetada por los organismos internacionales consiste, ante todo, en hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “consenso de Washington” en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Hewitt De Alcántara 1997).

Independientemente del enfoque teórico que se adopte para hablar de gobernanza o gobernabilidad, en relación con las políticas ambientales, queda claro que éstas no se restringen ni a un mero problema de gestión, ni tampoco a un problema de gobierno. Es más bien la combinación de estructuras institucionales (reglas de juego y agencias estatales) con procesos participativos que involucran a los actores sociales y a los actores del mercado, la que define las condiciones de la calidad de las políticas públicas. A su vez, para ser eficiente, éstas pueden articular diferentes modelos de gestión, diferentes instrumentos y diferentes hábitos culturales. Responden a la capacidad de procesar las demandas de la sociedad y de articularlas con los procesos de toma de decisión (públicos y privados).

En otras palabras, se trata de buscar un equilibrio dinámico entre la eficiencia de los mecanismos burocráticos de gestión y la participación de los sectores de la sociedad civil interesados en la sustentabilidad del desarrollo. Ello significa en particular que no existe una panacea para la “buena” gobernanza. Esta última es determinada por las modalidades democráticas de administración de la cosa pública, la cual es parte del dominio del Estado. Por último, si bien es cierto que las condiciones de la gobernanza global inciden fuertemente en las opciones de políticas públicas, los Estados son, en última instancia, los que rinden cuenta de sus actos y de su eficiencia ante las sociedades nacionales, lo cual remite nuevamente a un problema de gobernabilidad – aunque ésta no se restrinja a la esfera del Estado.

## **Contenido del libro**

El libro se organiza en dos partes: en la primera hemos agrupado los artículos que presentan las innovaciones en las políticas públicas y los instrumentos de gestión ambiental; en la segunda, se concentran los artículos que analizan el rol de los actores sociales en los sistemas de gobernanza ambiental nacionales e internacionales.

*Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental*

En “Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña”, Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis analizan las situaciones de baja gobernabilidad en las cuales se desarrollan los ciclos de las políticas públicas que regulan el acceso y uso de recursos agrarios y forestales en la Amazonía brasileña y los cambios recientes favorables. No obstante una mayor capacidad de intervención de la sociedad civil y del sector público, las experiencias de diálogo siguen frágiles, mientras que los procesos complejos que llevan a la deforestación siguen sin alteración mayor. ¿Cuáles son los factores que impiden o favorecen el diálogo, en términos de actores, de procesos y de sustancia? Sugieren pistas para futuras investigaciones: ¿Qué nuevo rol jugará el diálogo de políticas? ¿Cómo devolver la confianza en el diálogo a los que tienen miedo, o a los que prefieren la confrontación?

En “Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”, David Dumoulin Kervran explica que el caso de este fondo, creado en 1994, debe entenderse en el contexto de institucionalización de la política de áreas nacionales protegidas, después de la firma del tratado de libre comercio, y de su fuerte internacionalización, como lo ilustra la importancia de los impactos financiero e institucional del Global Environment Facilities. El caso de México muestra como estos esquemas de cogestión van a la par con la cooptación de ciertas organizaciones no gubernamentales, nuevas relaciones con empresas, el crecimiento de “tierras privadas para la conservación”, y la posible oposición local sobre la finalidad “pública” de esta conservación. Sin embargo, el FMCN es también un ejemplo de eficiencia institucional y fue acompañado por el fortalecimiento de la acción de las agencias públicas del sector. El análisis invita a un entendimiento detallado de las prácticas de esta familia cosmopolita de la conservación y a una nueva interrogación sobre lo que consideramos como “lo público”.

En “Governança e políticas públicas: Desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil”, Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia

Fragelli y Altair Sancho recuerdan que los parques nacionales representan categorías de manejo de áreas protegidas esenciales en el plano de las estrategias globales de conservación de la biodiversidad, considerando su reconocimiento internacional y su difusión. Estos ilustran, cómo ningún otro tipo de área protegida, la separación entre sociedad y naturaleza, característica de las sociedades contemporáneas. Los autores presentan y discuten el contexto y los desafíos de la gestión de los parques nacionales en Brasil, considerando el compromiso de construcción de gobernanza para la inclusión social en las políticas públicas.

En “Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña”, Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis explican que la región amazónica brasileña ha sufrido diferentes procesos de ocupación y explotación que han dejado huellas de degradación ambiental en su paisaje. El cultivo de la soya, la explotación de la madera, la pecuaria, los proyectos hidroeléctricos y la minería, son algunas de las actividades responsables por el mal uso de los recursos naturales. El papel de las políticas públicas en este contexto es crucial. Los autores analizan algunas políticas, tanto a nivel federal, como regional y local que pretenden revertir este estado de cosas. Son acciones de gobierno y de la sociedad civil que repercuten en la forma cómo se decide el acceso y uso de los recursos naturales y, en esa medida, hacen parte de la construcción de la gobernanza ambiental de la región.

En “O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”, Andrea Aguiar Azevedo y Richard Pasquis tratan de evaluar los alcances y límites de un instrumento de política pública, desde el enfoque del manejo y control, para luchar contra la tala ilegal de bosque en el Estado Mato Grosso (Amazonía Legal brasileña). Se trata de evaluar el Sistema de licenciamiento ambiental de propiedades rurales, desde una doble perspectiva: operacional y estructural. Este instrumento no ha sido muy eficaz, pues presenta dos series de limitantes. Una primera serie va desde la falta de fortalecimiento institucional y de técnicos capacitados, hasta la desarticulación con otros órganos y políticas. La segunda atañe a factores estructurales, que restringen el potencial de acción del instrumento al nivel macro y micro. Estos factores son agravados por la naturaleza propia de los instrumentos de manejo y control, que no son ecuanímes ni estimulan a los actores que buscan ser más pro-

activos en el tema ambiental. En este sentido, los instrumentos económicos como la venta de servicios ambientales, podrían ser una alternativa, aunque sea temporal, para mejorar la adhesión de los agentes al sistema.

En “A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança”, Stéphane Guéneau se preocupa por la privatización del manejo forestal a través de la certificación. Él analiza las razones de la emergencia de la certificación de la gestión forestal en Brasil, luego evalúa sus alcances y límites, en un contexto de baja gobernabilidad, especialmente en la Amazonía. Resalta la complementariedad entre estrategias privadas y acción pública, para enfrentar los principales desafíos planteados por la gobernanza de los bosques: tala ilegal, inseguridad territorial, competencia con la agricultura y la ganadería, etc. Finalmente evoca las posibilidades de usar la certificación que conllevan las reformas recientes del sector forestal y la evolución de los mercados internacionales.

Esta primera parte se concluye con el testimonio de Carlos Castaño-Uribe, ex director nacional de parques en Colombia: “El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”. Él presenta un modelo de instrumentos y política pública para construir territorio, generar valor y capital social y lograr una mayor capacidad de intervención legítima de los actores institucionales a partir de la participación y el rescate de la identidad cultural.

### *El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental*

En “Redes verdes e governança na Amazônia”, Benjamin Buclet recuerda que el proceso de integración regional de la Amazonía se intensificó en los últimos años, como lo muestran la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), lanzada en 2000, y la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en diciembre de 2002. Por su lado, desde la década de los años

noventa, las organizaciones de la sociedad civil, se organizan en redes para articular mejor sus alternativas, con el apoyo de varias agencias de cooperación internacional. Ahora, estas redes participan activamente en la definición de políticas públicas, que puedan contribuir a transformar la gobernanza regional. El autor analiza estas transformaciones a partir de un estudio llevado a cabo en Brasil, Ecuador, Perú y Bolivia. Expone las características, estrategias de incidencia y gestión de las principales redes de la sociedad civil en esta región.

En “Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador”, Guillaume Fontaine analiza la relación entre el movimiento ecologista ecuatoriano y el sistema de gobernanza, a partir de la siguiente problemática: ¿cuál ha sido el alcance de este movimiento para coadyuvar a la conservación del medio ambiente, frente a la explotación petrolera en la región amazónica? Estudia el rol de este movimiento en la institucionalización de los arreglos, que coadyuven la equidad social y la justicia ambiental. Revisa los aportes de las principales disciplinas que estudian el ecologismo en América Latina, luego recuerda cómo evolucionó el movimiento ecologista ecuatoriano, finalmente analiza su capacidad de incidencia en el sistema normativo y político de gobernanza.

En “Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil”, Eric Sabourin estudia las nuevas formas de acción colectiva desarrolladas desde 2005 por comunidades campesinas y organizaciones domésticas rurales en el Noreste brasileño. Algunas de estas iniciativas, que movilizaron redes sociales y socio-profesionales, podrían expresar sus demandas bajo formas híbridas, para conseguir el reconocimiento de la opinión pública y el apoyo de instituciones del Estado. El autor analiza las lecciones y las limitaciones de estas formas de interacciones entre la acción colectiva campesina y las políticas públicas del Estado. Su trabajo se basa en tres estudios de casos de gestión comuna de recursos naturales: agua, bosque y biodiversidad.

En “Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”, Isaías Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa analizan, en primer lugar, la manera como los diferentes actores sociales han participado en las Corporaciones autónomas regionales, específicamente en la Corporación para el desarrollo de

Caldas (Corpocaldas), a partir de la creación del Sistema nacional ambiental colombiano, en 1993. Los autores indagan cómo la política ambiental con sus diferentes instrumentos y ámbitos de participación ciudadana, ha garantizado la defensa de los recursos naturales, contribuido al fortalecimiento de la democracia participativa y permitido la gobernabilidad, o simplemente legitimado las decisiones de las autoridades ambientales. En segundo lugar, presentan un caso de participación de la comunidad orientado y promovido por Corpocaldas. Este último dirigido a identificar los problemas relacionados con la conservación de la fauna y flora silvestres, conocer la normatividad existente para su conservación y definir las especies emblemáticas de fauna y flora de cada municipio.

En “As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”, Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué analizan el proceso de la constitución de organizaciones rurales como sujeto de desarrollo. A partir de un estudio comparado de gestión de recursos naturales, los autores evidencian la construcción de una convergencia política entre el fortalecimiento de la agricultura de subsistencia y la preservación del medio ambiente. Esta convergencia, fruto de una construcción retórica que tiene incidencia en las prácticas, favorece una nueva coincidencia entre acción pública y acción colectiva. No obstante, esta coincidencia no puede existir sin el amparo de un sistema de actores que evolucionan en un “régimen de interdependencia” y generan así canales de aprendizaje social, en los cuales los actores producen nuevas formas de gobernanza, que expresan la búsqueda del control de la historicidad del desarrollo.

Todos estos textos fueron discutidos durante el simposio, luego fueron trabajados para su publicación y sometidos a un doble proceso de evaluación, interno y externo. Agradecemos en particular a Marcel Burstyn, Philippe Léna y un lector anónimo, por sus comentarios y aportes, que mejoraron el contenido de los capítulos.



## Bibliografía citada

- Alcántara Sáez, M. (1997). “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, M. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO-Plaza y Valdés, 177-185.
- Altman, D. (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 385-410.
- Camou, A. (2001). “Estudio preliminar”, en Camou, A. (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO-Plaza y Valdés.
- Comisión de Comunidades Europeas (2000). “Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Profundizar la democracia de la Unión Europea. Programa de trabajo. Documento de trabajo de los servicios de la comisión”. Bruselas: mimeo.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood. Report of the Commission on Global Governance*. Londres: Oxford University Press.
- Coppedge, M. (2001) [1993]. “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, M. (Ed.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México D.F.: FLACSO-Plaza y Valdés, 211-239.
- Crozier, M.; Huntington, S.; Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Diehl, P. F. (Ed.) (1997). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Feldman, E. (2001). “La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio del régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 367-384.
- Fontaine, G. (2005). “Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza”, en S. Florencio Abreu (Comp.), *Integración, equidad y desarrollo*. Quito: FLACSO-Embajada de Brasil-Ministério das Relações Exteriores-CAF-Oderbrecht, 131-148.

- Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003). "Governance Principles for protected Areas in the 21st Century". Paper prepared for the 5th World Parks Congress. Durban, South Africa. Quebec: Institute On Governance, mimeo.
- Hewitt De Alcántara, C. (1997). "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", Ginebra: UNRISD, mimeo.
- Jeffery, M. (2004). "An international legal regime for protected areas", en J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*, IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN, 14-16.
- Matus, C. (1987). *Adiós Señor Presidente: planificación antiplanificación y gobierno*. Caracas: Pomaire.
- Mayntz, R. (2002) [1998]. "Nuevos desafíos de la teoría de governance", *Instituciones y Desarrollo*, 7. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Nogueira, M. A. (1995). "Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos", *Análisis Político*, 25. S. F. de Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 55-68.
- Pérez Liñán, A. (2001). "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 281-298.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997). "Governance for sustainable human development". A UNDP policy document. New York: mimeo.
- Scanlon, J.; Burhenne-Guilmin, F. (2004). "Executive Summary", in J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), *International environmental governance. An international regime for protected areas*. IUCN Environmental policy and law paper, 49. Gland: IUCN.
- Sosa Martínez, B. (2000). "Governance: la comprensión y la expresión", *PuntoyComa*, 66. Bruselas: Servicio de Traducción de la Unión Europea.
- Stolowicz, B. (1996). "La gobernabilidad como dominación conservadora", en Yánes Quintero, H. (Comp.) (1996), *El mito de la gobernabilidad*. Quito: Trama, 35-57.

- The Meridian International Institute (2000). "Global Governance". San Francisco: The Meridian International Institute.
- Torres-Rivas, E. (2001). "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", *Instituciones y Desarrollo*, 8-9. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, 143-170.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura) (1997). "Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidades compartidas". Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. Brasilia, 07/1997. México D. F.: UNESCO-DEMOS.
- Van Vliet, G. (1997). "Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance (Economie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne, 1975 - 1990)". Thèse pour le Doctorat en Sciences Economiques (René Passet, Dir.), Université de Paris I, París: mimeo.

Primera parte  
**Innovaciones en las políticas públicas  
e instrumentos de gestión ambiental**

# Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña

Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis

## Resumen

Analizamos las condiciones de baja gobernabilidad de las políticas públicas que regulan el acceso y uso de recursos agrarios y forestales en la Amazonia brasileña y los cambios recientes favorables. No obstante una mayor capacidad de intervención de la sociedad civil y del sector público, las experiencias de diálogo siguen frágiles, mientras que los procesos complejos que llevan a la deforestación siguen sin alteración mayor. ¿Cuáles son los factores que impiden o favorecen el diálogo, en términos de actores, de procesos y de sustancia? Sugerimos pistas para futuras investigaciones: ¿Qué nuevo rol jugará el dialogo de políticas? ¿Cómo devolver la confianza en el diálogo a los que tienen miedo, o a los que prefieren la confrontación?

Palabras clave: Gobernabilidad, baja gobernabilidad, poli-centricidad, conflicto, diálogo, diálogo de políticas, políticas agrarias, políticas forestales, actores sociales, Amazonía, Brasil.

## Problemática

En la Amazonía brasileña, como en las áreas amazónicas de los 8 países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, a la fragilidad del ecosistema se agrega la fragilidad de “la gobernabilidad”, la cual se

manifiesta con particular fuerza en los confines de los sistemas sociales y políticos (van Vliet 1997), que pueden ser urbanos o rurales y pueden ser terruños favorables a la emergencia de situaciones marcadas por conflictos crónicos y acentuados, situaciones que en algunos casos llegan a tener las características de “sistemas de baja gobernabilidad” (Matus 1987; Van Vliet 1986, 1987, 1989a).

Si la baja gobernabilidad se expresa más claramente en los confines, estos representan a menudo verdaderos laboratorios sociales donde los actores experimentan nuevas formas de regulación<sup>1</sup>, incluyendo nuevas formas de regulación ejercida desde el Estado.

Dentro de esta línea de reflexión buscamos generar conocimiento sobre la naturaleza de los procesos de elaboración de políticas públicas que regulan el acceso a -y el uso de- recursos agrarios y forestales en la Amazonía brasileña. En particular nos interesa estudiar aquellos procesos en los cuales, para intentar ganar en capacidad de regulación, el diálogo entre actores llega a ser el modo preponderante de producción de políticas.

Un diálogo involucra actores, procesos y sustancia. Por lo tanto nos interesa saber en términos de actores, ¿quién participa?; en términos de procesos, ¿cómo reunir “una mesa” de diálogo y como llegar a eventuales acuerdos? y, en términos de sustancia, ¿cuál es el objeto del diálogo, qué se puede incluir en un eventual acuerdo?

Tomando en cuenta lo anterior, la pregunta específica a la cual pretendemos responder es: ¿Cuáles son los factores que impiden o favorecen los diálogos de política en la Amazonía brasileña?

## Metodología

El texto es reflejo de varios años de trabajo de investigación dedicados al análisis de las estrategias y visiones de los actores en varios países de la Amazonía, entre ellos Brasil. Hemos tratado de representar y entender los

---

1 Para un análisis de los confines de la gobernabilidad en la Amazonía colombiana, véase van Vliet, 1997.

procesos de toma de decisión en las esferas privadas y públicas, con relación a las políticas ambientales y agrarias. Nuestro análisis se basa en una revisión del estado del arte, visitas de campo y organización de talleres con diferentes actores. Se entrevistaron actores públicos y privados en siete estados de la Amazonía brasileña (entrevistas directas o cuestionarios enviados por correo electrónico).

## Revisión del estado del arte

### *Gobernabilidad, baja gobernabilidad y diálogo*

Park y Burgess (1921), bajo la influencia de sociólogos alemanes, habían caracterizado los procesos sociales básicos de interacción entre y dentro de grupos. Siguiendo los estudios de etiología, el arsenal básico de comportamientos entre actores se limita a: la huida/indiferencia, la confrontación o la cooperación. Sin embargo, lo que genera variedad es la intensidad de cada comportamiento y la forma en la cual un actor pasa de un comportamiento al otro. Estos tres comportamientos son exclusivos entre sí, aún si un actor puede variar sus comportamientos de manera intencional.

Según Blumer (1954), estos comportamientos son el resultado de la coexistencia culturalmente codificada de relaciones de poder y relaciones de simpatía. La diversidad de las constelaciones de actores así como la diversidad de –la historia y de – la intensidad de sus interrelaciones da lugar a múltiples formas de conflicto y de cooperación (Haris y Reilly 1998), los cuales en conjunto, conforman los “terruños de la gobernabilidad” (van Vliet 1997).

Allison había distinguido tres modelos de interpretación de la acción gubernamental (Allison 1971: 257):

El modelo I: la práctica del gobierno en su dimensión de “actor racional” que busca resolver problemas, que identifica estrategias y calcula los costos y beneficios.

Modelo II, la práctica de gobierno en su dimensión de “proceso organizacional”:

Of what organizations does government consist? Who acts on what with what influence? What repertoires, programs and operational procedures do these organizations have for making information about a problem? Generate alternatives, implement actions?

(Allison 1971: 257)

### Modelo III:

las políticas de gobierno: “what are the existing action channels for producing actions on this kind of problem? which players in what positions are centrally involved? How do pressures on job and personality affect the central players on this issue? What deadlines will force the issue to resolution?”

(Ibidem)

La noción de gobernabilidad, tal como fue definida por Matus (1990) desde la perspectiva sistémica de la planificación estratégica situacional representa una síntesis de los tres modelos propuestos por Allison, a la vez que abre el análisis a otros actores: el gobierno no es el único que gobierna... Permite abordar, en varios niveles de organización (local, intermedia y global), y desde múltiples perspectivas (cada actor “gobierna”), las relaciones que se establecen entre tres componentes esenciales del sistema (“el triángulo de gobierno”):

- La naturaleza de los problemas enfrentados. ¿Se trata de problemas estructurados simples, casi-estructurados complejos o de alta complejidad? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Cuáles son las características de sus interrelaciones? ¿Cuál es el nivel de conflicto? ¿Cuál es el nivel de incertidumbre? ¿En qué medida los problemas a confrontar son sensibles a señales de política (una vez lanzados ciertos procesos, cuál es su grado de auto-regulación)? ¿Se trata de problemas inmunes a la regulación externa? ¿Se trata de problemas únicamente regulables vía las fuerzas del mercado, las reacciones de los consumidores o las intervenciones de actores a nivel global?
- La capacidad de gobierno (*steering capacity, capacité de pilotage*), que incluye: la capacidad de leer los problemas y de descifrarlos; la dispo-



nibilidad de una base de recursos (conocimientos, poder y capacidad para generar legitimidad –capital político–, recursos financieros, capacidad organizacional<sup>2</sup>, tiempo disponible); la capacidad de identificar y movilizar estos múltiples recursos; y, la capacidad de imaginar y poner en marcha las respuestas (operaciones).

- La naturaleza de las operaciones implementadas por el actor o la coalición de actores. ¿Las políticas y los instrumentos usados resuelven los problemas? ¿Las operaciones generan problemas más importantes que los que se pretendía resolver? ¿El balance de problemas es favorable? ¿Las operaciones generan legitimidad? ¿Generan o consolidan alianzas? ¿Resuelven las barreras políticas y sociales que se oponen a la acción? (Matus 1990).

La noción de “governabilidad”, así definida invita a entender la práctica de gobierno como es, y no comparándola con un estándar de lo que debería ser. Para Matus (1990), la gobernabilidad de un sistema es una propiedad emergente, resultante de la interacción entre los tres elementos del “triángulo de gobierno”. A nuestra manera de ver, la noción de gobernabilidad representa entonces una entrada adecuada para intentar comprender, a partir de experiencias vivenciales de la investigación operacional (investigación-acción), los alcances y límites de las políticas y estrategias públicas y privadas tendientes a preservar los recursos naturales o usarlos en forma sustentable<sup>3</sup>.

Por otra parte, el concepto de “autonomía relativa” desarrollado por Poulantzas (1974) permite abordar la cuestión de los límites de la capacidad de regulación en situación de poder compartido (Matus 1987),

---

2 Ver en el caso del Brasil el análisis de Stephen Bunker (1985) y en el caso de Colombia: “Por su estructura organizativa y por los sistemas de planificación tradicionales utilizados, los gobiernos, incluso los que propician espacios políticos que permitirían resolver los problemas de los grupos indígenas y colonos en la Amazonía, carecen de instrumentos para discernir y enfrentar problemas complejos en sistemas de baja gobernabilidad” (van Vliet 1989b:4).

3 “La sobreestimación de relaciones formales y legales lleva a los investigadores a recomendar a un Estado dependiente que interviene en un sistema de baja gobernabilidad, como es el de la Amazonía, que diseñe y ejecute medidas que estados más poderosos, en situaciones menos conflictivas, no fueron capaces de materializar” (van Vliet 1997).

dentro de constelaciones poli-céntricas de actores (Polanyi 1951). La autonomía relativa de cada actor (privada o público) determina el espacio de libre actuación, el espacio de aprendizaje, y por ende, el espacio para la innovación. Ello nos invita a una reflexión sobre los límites de la autonomía relativa. Resulta que los límites no pueden ser auto-revelados, no son fijos, son límites relativos a cada actor, son límites fluctuantes (van Vliet 1997). Aumentar el espacio de autonomía relativa, es decir, hacer retroceder los límites de la gobernabilidad, representa un ejercicio auto-referenciado: la “mejora” de la gobernabilidad no puede ser sino una co-construcción dentro de la alianza de actores buscando una mejor regulación ambiental.

Entre varios actores, hay fuertes asimetrías en cuanto a capacidad de gobierno. Una situación puede ser percibida como de “baja gobernabilidad”<sup>4</sup> por un actor, mientras que es perfectamente gobernable para otro: la gobernabilidad es una noción relativa a cada actor, según la configuración de los tres elementos del “triángulo de gobierno”, por ello un sistema en su conjunto puede caracterizarse de “baja gobernabilidad” solamente cuando esta característica es resentida por todos los actores involucrados.

Para un actor dado, una situación percibida desde su perspectiva como de “baja gobernabilidad” puede, en algunos casos precisos, representar una invitación para abandonar las estrategias de confrontación usuales y ensayar otras estrategias basadas en la cooperación y el diálogo (Proyecto Diálogos 2006). Mientras que fuera de la coalición puede prevalecer un comportamiento de confrontación, hacia adentro, la práctica del diálogo<sup>5</sup> es condición *sine qua non* de viabilidad de la coalición. Además, inclusive en la gestión de sus interacciones externas a la coalición, un actor no

4 “A partir des travaux de Matus (1987), une situation peut être perçue comme étant de “basse-gouvernabilité”, pour un acteur (ou groupe d’acteurs) donné, s’il se produit une des (combinaisons de) circonstances suivantes: - l’acteur ne dispose pas de capacité de gouverner (il ne dispose pas de ressources, ou ne sait pas les discerner, les articuler; son mode de concevoir l’action -son modèle de planification - ne permet pas de discerner / saisir la nature des problèmes et de les confronter); - son projet de gouvernement ne correspond pas aux problèmes à résoudre (il n’est pas pertinent), ou ne permet pas de générer suffisamment de pouvoir (problème de alliances); son projet de gouvernement ne correspond pas à sa capacité de gouverner; - le système paraît composé (exclusivement) de problèmes quasi ou non structurés” (van Vliet 1989).

5 Un diálogo “es diferente de un debate (...) es una conversación entre varias partes, una conversación en la cual se respeta la diversidad de modos de pensar y de opiniones, una conversación

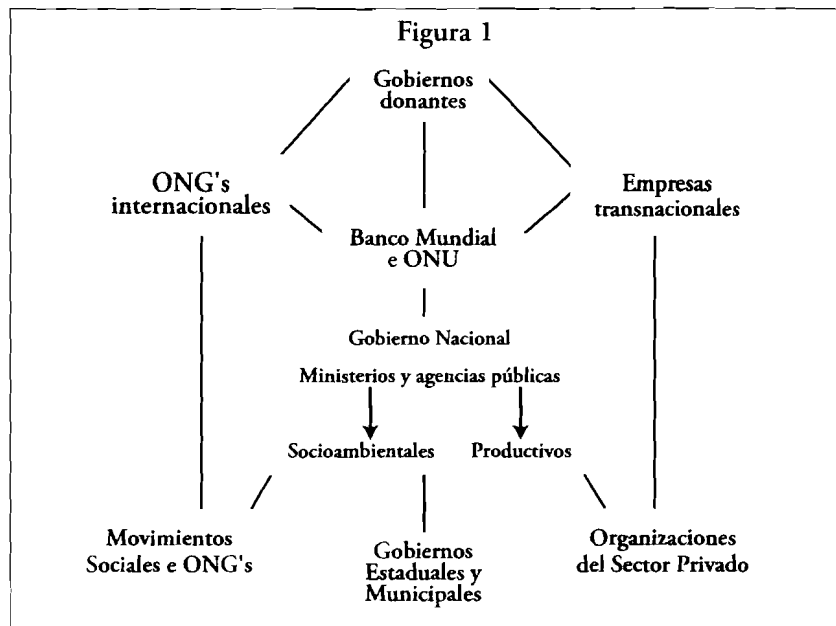
puede exclusivamente basarse en el uso del poder coercitivo hacia otros actores: la búsqueda de legitimidad es necesaria, inclusive hacia actores opuestos, de manera de atenuar la intensidad de la confrontación e inclusive obtener cambios de comportamiento hacia la cooperación (Gramsci 1975). La práctica del diálogo responde entonces a un objetivo preciso: la construcción y el mantenimiento de capital político externo e interno. Dentro de la base de recursos de un actor, el capital político es a menudo el recurso más escaso, en todo caso, el más utilizado en los procesos de construcción y puesta en marcha de las políticas.

### **Condiciones de elaboración de políticas ambientales en la Amazonía brasileña**

Con base en el trabajo de Becker (2004), sugerimos una representación gráfica (Figura 1) de los procesos interactivos de decisión entre los principales actores con capacidad de influenciar los procesos de elaboración de políticas ambientales en la Amazonía brasileña. Distinguimos los gobiernos de los países industrializados, los organismos internacionales, los ministerios y agencias nacionales “socioambientales” (ministerios del Medio Ambiente – MMA, Desarrollo Agrario – MDA, Desarrollo Social - MDS, Instituto del Medio Ambiente - IBAMA<sup>6</sup>, etc), “productivos” (ministerios de la Agricultura, del Transporte, etc.), gobiernos estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

5 que facilita la emergencia progresiva de un entendimiento mutuo, que no debe ser buscado a toda costa, ni por encima de la integridad individual de cada parte” (von Meijenfeldt, Santiso, Angeby 1999: 8).

6 En verdad, no son agencias socioambientales, sino ambientales unas o sociales otras.



A pesar de la Convención sobre la biodiversidad que garantiza la soberanía de cada país en cuanto a la defensa de la biodiversidad en sus territorios, los gobiernos y los ambientalistas de los países industrializados buscan tener influencia sobre las políticas en cuanto a los recursos naturales de la Amazonía y a su preservación. Eso representa un claro potencial de conflicto entre el concepto de activos ambientales internacionales y la visión desarrollista del Gobierno brasileño para la región (Becker 2004).

Según Becker:

en la medida en que la confrontación entre las potencias se vuelve más aguda, surge una nueva forma de intento de superación de los conflictos, re-orientando la presión hacia los países periféricos por la asunción del control de decisiones respecto a sus territorios. Refiérase a alianzas temporarias para actuar en espacios y cuestiones específicas... por medio de la cooperación internacional.

(Becker 2004: 35)

O sea, el conflicto por el control de las florestas tropicales fue sustituido por alianzas temporales de cooperación internacional.

En términos de políticas públicas, la Amazonía legal está sujeta a conceptos contradictorios. Por un lado, la región es percibida como un receptáculo de recursos naturales importantes y por el otro, como una región desarticulada del resto del territorio y del desarrollo nacional, y como blanco indispensable de acciones de integración física y económica. Estas dos visiones se expresan en políticas públicas contradictorias, tanto a nivel, federal, estatal como municipal (Mello 2002).

Paralelamente a esta contradicción, existen imperativos de comercio global con demandas crecientes de productos agro-industriales producidos por el Brasil.

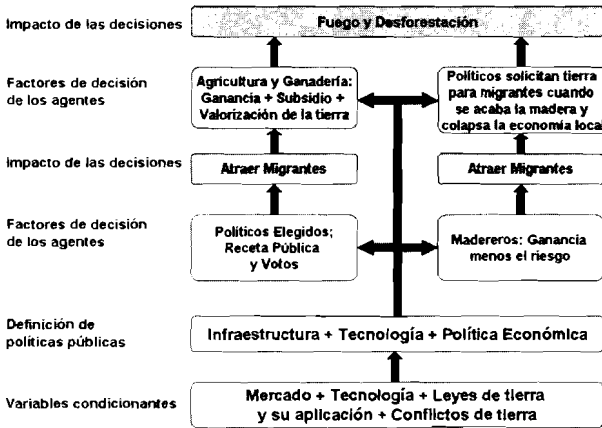
Kaimowitz y Angelsen (1998) han realizado un análisis sumamente valioso mostrando las interacciones entre las políticas públicas y las estrategias privadas, y cómo todas concurren finalmente al mismo impacto.

Para ellos, el mundo político local (a la búsqueda de consolidación de capital político, mediante el aumento del número de votantes), concurre activamente a la puesta en marcha de las estrategias productivas privadas (sea el gran agro-negocio o el pequeño agricultor).

Frecuentemente, ganaderos y madereros facilitan el ingreso de pequeños productores en áreas forestales para sacar la madera y financiar la expansión agrícola, y los hacendados siguen a los agricultores familiares que progresan en la frontera (Kaimowitz y Angelsen 1998:10). Igualmente, las grandes empresas adoptan políticas activas de crédito, compra anticipada, orientación tecnológica, etc., que llevan a los productores pequeños y grandes a decisiones de selección de actividades, sembrío, tecnología, inversiones y mercadeo como abastecedor de *commodities*. En este proceso, son incorporadas grandes extensiones de tierra de frontera por frentes especulativos, dando por resultado la apropiación de este recurso por parte de pocos actores sociales (Figura 2).

Con el colapso de los mecanismos de regulación nacional e internacional de la economía, las agro-industrias transnacionales pasaron así a dominar el mercado de esos productos, transformando la agricultura tradicional en área de su influencia, tanto en los países centrales como en los periféricos, además están forzando a los Estados centrales a redefinir sus

Figura 2



Fuente: Weiss, Pasquis (Coord.), 2002, adaptado por Kaimowitz y Angelsen, 1998.

políticas públicas, pasando de la regulación y protección de sus mercados a la asimilación de nuevos principios de organización espacial del comercio global (Roessing 2002).

Las decisiones sobre las estrategias privadas tienen un punto en común, a saber, el principio según el cual el valor de la tierra corresponde a la suma actualizada de las rentas líquidas futuras. Es el mercado de tierras que conecta la secuencia entre sus usuarios: del especulador que adquiere tierra de bajo valor, de forma legal o no, al maderero que corta las especies comerciales, al agricultor que deforesta, al ganadero que la adquiere (ya bien documentado), para llegar finalmente a los empresarios agrícolas que recuperan los pastizales degradados. Así, no se puede culpar a un solo actor por la deforestación, pues todos generan actividades coordinadas entre sí por medio del mercado de la tierra, lo que hace más difícil aún separar sus impactos (Weiss, Pasquis 2002). De esta manera, ligados por este punto común, la situación se ha vuelto insoluble para todos los actores. Paradójicamente, la sensación, de parte de todos los actores,

de estar operando en un sistema de baja gobernabilidad, constituye un buen punto de partida para diálogos sobre cambios de políticas públicas y estrategias privadas.

### **Análisis del contexto en los cuales se elaboran las políticas ambientales para la Amazonía brasileña**

#### *Cambios recientes de reglas de acceso a - y uso de - los recursos forestales y tierra*

El régimen formal de propiedad en la Amazonía se puede clasificar en tres modalidades de tenencia: las áreas ya registradas o legitimadas como propiedades privadas, las áreas protegidas y las áreas públicas no atribuidas, muchas de las cuales con dominio dudoso (“grilagem”), donde ocurre la tala casi sin represión y donde los registros de explotación no son substanciados. Existen varias oportunidades, que favorecen cambios en la conducta de los actores, de acuerdo a los tres tipos de tenencia.

La naturaleza del régimen de la propiedad y del acceso a los recursos naturales en la Amazonía brasileña favorece los cambios eventuales. En contraste con la modalidad de tierras comunales, la propiedad pública efectiva de las florestas es uno de los caminos más eficientes para la protección y la exploración sostenible. La Ley de gestión de florestas públicas y la creación del Servicio forestal brasileño, aprobadas, buscarán cambiar la cultura brasileña hacia la conservación y el uso sostenible. Existen instrumentos normativos para identificar extensas tierras en posesión de privados con documentación sospechosa para anular registros inmobiliarios y retornarlos al Estado.

Los intentos recientes de parte del Instituto Nacional de Colonización y de Reforma Agraria (INCRA) para retornar a la nación propiedades sin título justo (caso de la finca Brasilia en el área de distrito de Castelo dos Sonhos, Municipio de Altamira), han sido puestas en jaque durante procesos en apelación. Sin embargo, los supuestos propietarios quedan impedidos de realizar transacciones con los inmuebles y no pueden utilizarlos como garantía de crédito.

En el Mato Grosso, el Sistema de licenciamiento ambiental de propiedades rurales, con información geo-referenciada, redujo en principio las tasas de deforestación. Sin embargo, en aplicación del “principio de reactividad” frente a las políticas públicas, los propietarios trataron primero evitar las reglas, luego desobedecerlas y finalmente posponer las sanciones. Se espera hacerlo más efectivo con un nuevo sistema de información compartido y con sanciones más duras (Lima y Pereira 2005), principalmente en el Estado de Mato Grosso.

*Modificaciones en cuanto a contenidos y procesos  
de elaboración de las políticas públicas*

Desde 1999 se observan modificaciones graduales en los objetivos, alcance, concepción y puesta en marcha de las políticas públicas ambientales y de tenencia de la tierra, centrales en la regulación del acceso a -y el uso de- los recursos naturales.

- Período 1 – hasta los años 90. Predominaron políticas de ocupación del territorio, en un marco de omisión (tierras públicas no documentadas, sin control de accesibilidad a las maderas tropicales, sin regularización de bienes raíces ni seguridad, ni justicia ciudadana) y de intervención desarrollista activa (apertura de carreteras, concesiones de tierras a empresas colonizadoras e incentivos a la ganadería).
- Período 2 – 1999-2002. Empezando en 1999, según Pasquis *et al.*, (2001), las políticas públicas agregaron al objetivo del crecimiento económico, el del desarrollo sostenible. La idea de desarrollo sostenible se introduce primero en los discursos y después de forma concreta, al menos en los ministerios del Ambiente y del Desarrollo Agrario. Mientras tanto, los otros ministerios seguían apoyando los procesos de ocupación. El Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Agrario impulsaron la gestión forestal por empresas y comunidades; se avanzó en el reconocimiento de tierras indígenas y la creación de unidades de conservación, que por lo menos inhiben la deforestación. En



vez de llevar familias para colonizar las áreas forestales, se cambió de énfasis al empezar una lucha contra la especulación de tierras que pertenecían a la Unión federal. A los terratenientes de inmuebles de más de cinco mil hectáreas, que en la Amazonía representaba alrededor de 75 millones de hectáreas, se les exigió su re-catastro. De las tierras recaudadas, se propuso destinar 20 millones de hectáreas a unidades de conservación.

- Período 3 – desde 2003: Surge el intento sistemático de política ambiental transversal que empezó con el diálogo dentro del gobierno (al nivel del consejo de ministros) y con la sociedad civil. Se manifiesta por la puesta en marcha de planes en los cuales participan tanto ministerios “socio-ambientales” como “productivos”. Estos siguen ejecutando acciones con una visión del medio ambiente como un “factor que impide el progreso”. Para romper con el círculo vicioso que afecta la región, la nueva política del gobierno Lula propone entre otras innovaciones dar mayor importancia al control social. El nuevo *Programa Amazonía Sustentavel* (PAS) propone de forma “global, integrada y participativa” un desarrollo, a la vez, preocupado por el medio ambiente y sus implicaciones económicas y sociales. También asocia a una visión de largo plazo, acciones de emergencia para reducir rápidamente los impactos negativos del modelo de desarrollo económico actual de la región. A pesar de la dificultad de combinar los intereses opuestos de los diferentes ministerios, la puesta en marcha del Plan BR-163 Sostenible, un proyecto mega-piloto del PAS que cubre el 14,47% del territorio nacional, contiene muchas innovaciones. Tiene como objetivo el desarrollo con equidad y tecnología adecuada, con la conservación de las comunidades y las áreas forestales. Incluye un aumento de la presencia del Estado y favorece la cooperación con una sociedad civil movilizadora. Incluye acciones que fijan derechos de acceso a los recursos naturales y el destino de tierras públicas. Representa un avance en cuanto a participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas.

*Una mayor capacidad de intervención  
de la sociedad civil desde 1999*

La actuación principal de la sociedad civil organizada sigue siendo de presión sobre un poder público, que se encuentra actualmente en situación particularmente débil frente a un sector privado dinámico y muy motivado por el proceso de mundialización de la economía nacional. En el propio gobierno, los representantes de estos movimientos han logrado ocupar varios espacios. Así consiguieron algunos resultados, pero pocas veces lograron colocar sus prioridades en las agendas de los gobiernos estatal o federal, mientras que su influencia en las decisiones del sector privado sigue siendo imperceptible. Su fuerza, coherencia y unión son menores que los del sector privado que tiene larga experiencia de defensa de sus intereses en el aparato estatal, además de contar con una base de recursos financieros, de capacidad organizacional y de conocimiento más sólido y variado.

A pesar de ello, la capacidad de la sociedad civil y de los movimientos de pequeños productores para incidir en algunas señales de políticas sociales y ambientales viene creciendo desde los años 90. A partir de entonces, el debate ambiental amazónico aprovechó una mediatización importante que culminó en la conferencia de Rio de 1992, fruto de una progresiva toma de conciencia internacional de los problemas ambientales globales que resultó con el lanzamiento del Proyecto de protección de los bosques tropicales brasileños –PPG7.

Los movimientos sociales y las organizaciones socio-ambientales, sindicales y religiosas que los representan, están cada vez más unidos y son más escuchados por el Gobierno nacional. En la Amazonía, aunque tradicionalmente, los movimientos sociales han tenido poca conexión entre sí y con el resto del país, se han ido estructurando a medida que los movimientos de izquierda se han reorganizado aprovechando del regreso a la democracia. La creación de la red “Grupo de Trabalho Amazônico - GTA”, con más de 500 organizaciones “socias” (sindicatos, cooperativas, movimientos sociales, ONG, etc.) permitió dar una nueva legitimidad a actores sociales invisibles hasta ahora para Brasilia y el sur del país.

El GTA se volvió el interlocutor nacional e internacional indispensable para la construcción de una nueva política para la región. Sin embar-

go, el aprendizaje del diálogo es un proceso largo y las huellas de la violencia pasada vuelven a aparecer cada vez que hay nuevos asesinatos en la región, como fue el asesinato de la madre Dorothy (2005).

A lo largo de los principales ejes de comunicación, como en el caso de la BR 364 en el estado de Rondônia, se ha ido generalizando el modelo de producción del sur del país con sus consecuencias en términos de deforestación y de concentración de la propiedad de la tierra y de riqueza. Corresponde a la válvula de escape de los problemas agrarios del sur del país. En cambio en las regiones aisladas, en el corazón de lo que estaba planeado como la carretera trans-amazónica o en el estado lejano del Acre, existen movimientos sociales estructurados y/o más antiguos que experimentaron e implementaron modelos alternativos de producción. Sus líderes rurales realizaron un importante esfuerzo para la valorización de la bio- y socio-diversidad regionales, como en el caso emblemático del famoso Consejo Nacional de los *Seringueiros* (CNS) el que, a partir de 1985, propuso una nueva relación entre la sociedad y el medio ambiente. Sin embargo, a medida que la influencia del CNS creció, los enfrentamientos con los grandes productores oriundos del sur se hicieron cada vez más frecuentes.

De hecho en las fronteras activas, la situación agraria sigue siendo de gran confusión y las relaciones tradicionales entre los movimientos sociales y los grandes productores, que detienen el poder político, son todavía marcadas por enfrentamientos violentos. La región del “bico de Papagaio” entre la punta septentrional del Tocantins y Marabá en el estado del Pará y la trans-amazónica, también tienen el siniestro record de muertes por conflictos agrarios. Esta herencia sigue muy presente en las mentalidades de la sociedad civil organizada de la región.

Tal vez el proceso más relevante que ilustró un inicio de cambio de enfoque fue el Proambiente, que se inició sobre la iniciativa de la federación de los sindicatos de pequeños agricultores del Pará – FETAGRI – (perteneciendo a la CONTAG nacional) en el marco del último gobierno del presidente Fernando Enrique Cardoso.

Aprovechando del cambio favorable con la llegada al poder del presidente Lula, Proambiente se encuentra en proceso de volverse política pública para la región.

*Las experiencias de diálogo de política son todavía frágiles*

El PAS corresponde a una nueva concepción de planificación de las intervenciones del Estado. Se basa a la vez en la concertación y la incorporación de los Planos plurianuales – PPA - de los diferentes estados de la región, ilustra concretamente la voluntad de desarrollo territorial del gobierno y de integración/coordinación de las acciones más allá de los enfoques temáticos o sectoriales tradicionales. Así, las políticas públicas pasarían de experiencias piloto a verdaderos ejes de desarrollo.

Estos principios tenían que fundamentar un gran debate nacional que iba acompañar la preparación del PPA 2004-2007. Lamentablemente, a fin de cuentas, los dos planos PAS y PPA siguieron rutas paralelas y no consiguieron integrarse. El plazo era muy corto para coordinar dos procesos con ritmos y métodos diferentes: de un lado el PPA, burocrático y con una rutina bien elaborada desde mucho tiempo por el Ministerio de Planificación y Presupuesto y del otro un proceso nuevo de consulta popular, el PAS.

El importante capital social que se ha ido constituyendo a lo largo de la última década y el vigor de los movimientos populares constituyen la base de un nuevo espacio de poder que según los casos presiona o apoya las políticas del gobierno. Colocando la población en el centro de las inversiones gubernamentales de la región, el PAS permitirá conciliar desarrollo, medio ambiente e inclusión social. Sin embargo, falta mucho por hacer y la burocracia no sabe como hacer funcionar concretamente las sinergias. ¿Qué métodos usar más allá de las consultas? ¿Cómo tener en cuenta sus resultados en los procesos de elaboración y de revisión del PPA? Aunque se haya previsto: un respeto riguroso de la legislación ambiental con la realización de evaluaciones transparentes y participativas de los impactos ambientales y de los conflictos sociales potenciales; un análisis de alternativas y de medidas preventivas o correctivas. ¿Qué va a ser diferente con este nuevo gobierno de fuerte arraigo social?

Lo demostró el amplio proceso de consulta y movilización popular para el proyecto de asfaltar la carretera Cuiabá-Santarém BR163. Este proceso fue acompañado de medidas nuevas de zonificación, de desarrollo regional y de acciones intersectoriales, coordinadas con la creación de

un consorcio social de gestión que desembocó sobre un “plano de desarrollo sostenible del área de influencia de la BR163”. La idea básica era invertir la lógica según la cual la decisión de construcción de infraestructura antecede toda reflexión sobre el desarrollo de su región de influencia. Es así que las acciones de los diferentes Grupos de Trabajo – GTs – y de la sociedad civil organizada alrededor del tema de la BR163 tuvieron como tarea transformar el proyecto inicial de asfaltar, en un proyecto de desarrollo regional.

Sin embargo, la evaluación a posteriori no es muy convincente, el proceso tuvo varias fallas. La principal fue la falta de comunicación e información en tiempo real con los actores locales. Muchas consultas se realizaron sin previo aviso o sin hacer circular antes los documentos que iban a ser discutidos. Varias expectativas de la sociedad no fueron atendidas y la participación de los indígenas fue casi insignificante. Pero tal vez lo peor fue que con todo este alboroto, los empresarios empezaron a asustarse y decidieron cambiar de estrategia de transporte y comercialización de sus productos, escogiendo otros ejes lejos de esta BR163. Hasta el gobierno, que contaba con una buena parte de la financiación privada para esta obra, le quitó prioridad a esta inversión. Muchos de los proyectos alrededor de los cuales el diálogo fue más intenso, no fueron todavía implementados.

*Los procesos complejos que llevan a la deforestación  
siguen sin alteración mayor*

Las nuevas alianzas entre Estado y sociedad civil y la nueva generación de políticas que se intentó generar, sin duda, no fueron suficientes delante a la fuerza de los complejos procesos que llevan a la deforestación. La dinámica privada sigue imponiendo sus modelos de producción, lo que se traduce en la continuidad de los procesos de deforestación y de degradación ambiental que caracterizan la región amazónica desde casi medio siglo. Su ligera reducción en 2005 podría deberse, principalmente, a la debilitación de las oportunidades en el agro (medidas macro-económicas adversas a la exportación –sobre valoración del real– más que por todas las otras medidas de planificación regional o de regulación ambiental).

Los procesos de integración territorial y de explotación que ha soportado la región amazónica desde la década de 1960, sin considerar sus especificidades, tanto sociales como naturales, han promovido la privatización de varios bienes comunes de la región. En la última década, a fin de facilitar la ocupación económica, fue aplicada toda una estrategia "liberalizadora", que alteraron las funciones del territorio, asegurando así una mayor fluidez y permeabilidad de estas medidas, lo cual se tradujo en una serie de prácticas productivas y acciones que llevaron, entre otras cosas, a una tasa media anual de deforestación de 17 000 km<sup>2</sup> aproximadamente.

Aunque el enorme esfuerzo tecnológico permitió colonizar áreas inhóspitas del *cerrado*, en general, el potencial agrícola de la Amazonía legal es relativamente reducido. Es muy probable, además, que la mayor parte de las tierras aptas al uso agrícola hayan sido ya colonizadas. Según un estudio reciente (Schneider *et al.*, 2000), sólo 7% de la Amazonía legal presentaría un buen potencial agrícola o sea 350 000 km<sup>2</sup>.

Pese a que las variedades actuales no permiten aún que la soya llegue a transgredir los límites ecológicos y sobre todo climáticos<sup>7</sup>, la expansión está ocurriendo, no sólo en los estados amazónicos con grandes áreas de *cerrado*, como Mato Grosso, Tocantins, Roraima y Maranhão, sino también en los estados con predominio de selvas tropicales como Rondônia, Pará y Amazonas.

Un número importante de productores está instalando grandes áreas de soya en el ecosistema del bosque húmedo, sin tomar en cuenta el eventual impacto ambiental negativo y la posible pérdida de ventajas competitivas, en relación con las tradicionales áreas del *cerrado*, lo que convierte este sistema agrícola en insostenible, desde el punto de vista ecológico, social y económico.

El uso más intensivo de las tierras amazónicas, depende de manera primordial del desarrollo de la infraestructura en el transporte, para poder viabilizar la venta de la producción. Para ello, todos los actores se movili-

---

7 Embrapa lanzó nuevos cultivos de soya para sembrar en los estados de Pará, con el objetivo de dar incentivos a la producción en esta región. Nuevas variedades están siendo adaptadas actualmente a los 1 800 y 2 200 mm de lluvias anuales.

zaron a fin de resolver la situación, ya que los costos de transporte son la clave para una mayor competitividad internacional.

En la Amazonía legal, el tema de la construcción de carreteras siempre se traduce en un nuevo estímulo a la deforestación. Un estudio reciente muestra que 187 500 km<sup>2</sup> de bosques serían afectados por la construcción o revestimiento de carreteras propuestas en los diferentes planes de desarrollo regional, tomando una zona de influencia de 50 km de cada lado de ellas.

A pesar de que las causas de la deforestación en la Amazonía son complejas, la expansión de la frontera agropecuaria y más recientemente la de la soya, parecen hoy ser los principales motores. Sintomáticamente, cuando la cosecha brasileña de soya de 2002, llegó a sus niveles record de 50 millones de toneladas, los índices de deforestación llegaron paralelamente a su segunda tasa más elevada desde los años 1990, con 25 500 km<sup>2</sup>. Ya sea directamente, con la instalación de nuevas parcelas, o indirectamente con la construcción de infraestructuras y/o propiciando el desplazamiento de la ganadería extensiva hacia el norte, el cultivo de la soya parece haberse convertido hoy, en uno de los principales factores de la deforestación.

### **Actores, procesos y sustancia de los diálogos: primeros resultados**

*Actores en los diálogos: ¿quién participa? ¿cómo?  
¿cuáles son las implicaciones?*

Se destaca una capacidad del estado fuertemente alterada por las políticas de ajuste presupuestal y cuestionado desde adentro. El grueso de recursos de inversión pública en la Amazonía ha sido dirigida hacia obras de infraestructura (Ministerio de Transporte) y hacia el apoyo a los grandes productores (Ministerio de Agricultura, Pecuaria, y abastecimiento MAPA). Estas intervenciones clásicas vienen siendo cuestionadas por el Ministerio de Finanzas, en el marco del rigor presupuestario, y por los ministerios de Ambiente y el Ministerio de Desarrollo Agrario, en cuanto a su direccionalidad, fundamentándose en el respeto del principio de desarrollo sosten-

nido y sustentable. Sin embargo, estos ministerios se ven también confrontados a recortes presupuestarios.

Además, el sector ambiental ha sufrido un relativo aislamiento dentro de la máquina burocrática del Estado. Cuenta con mecanismos y recursos insuficientes para la implementación de acciones eficaces que puedan regular las transformaciones en el acceso y uso de los recursos naturales del territorio. Internamente, existe cierta distancia entre el sector ambiental, y los mecanismos de la gestión estatal, respecto al medio ambiente, dificultando la acción de organismos ambientales sobre las acciones de desarrollo. Usualmente, la formulación de políticas ambientales se hace a través de propuestas técnicas periféricas a la proyección de otras políticas públicas, lo que ya fue señalado como insuficiente (Mello 2002).

Atado por los compromisos financieros con los organismos financieros internacionales y por la lealtad a su ministra del medio ambiente y a los movimientos socio ambientales, el presidente Lula multiplica las declaraciones en favor del medio ambiente con fuerte matiz social. ¿Pero será esto suficiente para ver por fin la Amazonía “desarrollada” de forma diferente? La oferta de espacios de diálogo se hace principalmente por el nivel federal. Sin embargo, la capacidad de los ministerios para influir al nivel de los estados, es cada vez más restringida. Para varias organizaciones de la sociedad civil, el Estado a nivel federal parece acercarse a la mesa de diálogo, en momentos en que ya no puede responder a los eventuales acuerdos. ¿Si es así, para qué seguir dialogando con el nivel federal del Estado?

Una mayor apertura a la sociedad civil produjo una situación paradójica. La sociedad civil fue invitada de forma frecuente a participar directamente (como secretarios) o indirectamente (consultorías, comités etc.) de este gobierno. Los que quedaron fuera, tuvieron acciones decisivas en la elaboración de algunas de las políticas públicas (Plan BR-163 sostenible de desarrollo regional). Al insertarlos en procesos operacionales, el Estado logró captar el tiempo, del grueso de los mejores cuadros directivos dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el balance de estos cambios es todavía incierto, porque al ser asociada al gobierno, la sociedad civil arriesgaría una pérdida de fuerza en su papel de control y de fiscalización de las acciones del gobierno. De hecho, para



muchas organizaciones de la sociedad civil la pregunta central sigue siendo la de aprovechar mejor esta mayor apertura y de reorientarla hacia niveles donde verdaderamente tenga impacto.

¿El sector privado, un socio olvidado? Con algunas excepciones (la ministra de Medio Ambiente realizó varios foros con el sector privado), a este sector, en particular a los grandes productores y firmas agroindustriales, no se lo reconoce como socio para el diálogo sobre las políticas ambientales. Esto es extraño, porque este sector dialoga activamente con el Ministerio de Agricultura, sobre las políticas productivas. La posibilidad de implicar formalmente y activamente la sociedad civil, en los procesos del PAS y del PPA en lo que se refiere a la Amazonía es evidentemente una buena propuesta. Pero esto sólo será seguido de algún efecto, si un diálogo se establece también con el sector privado, que en su conjunto, representa el motor económico de la región y también el origen de la mayoría de los impactos negativos observados en la Amazonía. La propuesta de considerar la sostenibilidad como un concepto trasversal implica intensificar contactos y diálogos con los actores que se encuentran todavía lejanos en la adopción de esta filosofía. Con frecuencia, los pequeños productores son hoy considerados como pertenecientes a la "sociedad civil". El reconocimiento que ellos constituyen, en realidad, un pilar esencial del sector privado puede implicar algunos cambios de estrategia y de discurso, tanto dentro del sector privado y del Estado, como dentro de la sociedad civil.

*Procesos: ¿Qué es lo que influencia la organización del diálogo?*

Las lógicas y estrategias pasadas siguen dejando profundas marcas. La apertura para el diálogo se produjo por el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Integración. Los cuales crearon espacios de diálogo para los diversos sectores de la sociedad civil. La mayoría de estos espacios son federales. Los espacios de diálogo se vuelven más escasos a medida que uno se acerca a los confines del sistema socio político. En los confines, los diálogos son más difíciles a poner en marcha, porque la memoria de las estrategias de confrontación pasadas

y sus impactos, continúan alimentando la desconfianza y los medos. Las explosiones temporarias de conflictos han sido suficientes para reavivar esta memoria del terror y disuadir las veleidades de diálogo.

Algunos actores dentro de la sociedad civil no comparten la idea que se ha llegado a un sistema de baja gobernabilidad, no sólo para otros actores, sino también para ellos mismos. La percepción que desarrollan y fundamentan es que la situación sigue gobernable, utilizando estrategias heredadas de las luchas sociales contra el gobierno militar. Dentro de esta perspectiva, profundizan las estrategias de confrontación. Consideran que éstas siguen preferibles a toda estrategia de cooperación: si las estrategias de confrontación pasadas lograron cambios (aunque menores) ¿para qué dialogar? *Things must probably get worse before getting better.*

Pero ¿qué tanto puede empeorar la situación antes de mejorar?

Inclusive en las esferas más deseosas de intentar un cambio de estrategia, se insiste en que la capacidad de diálogo no se encuentra desarrollada. Se requiere de mucha práctica y probablemente de formación.

En la clasificación simplificada de los actores indicada en la Figura 1, hay en realidad mucha heterogeneidad. Existen actores que prefieren actuar en la legalidad, según su percepción de lo que representa el medio ambiente y su percepción del riesgo asociado a burlar la ley. Existe también una categoría de actores que hoy evitan o burlan la legislación pero que disponen de información y espacios de acción suficientes para cambiar de trayectoria, si el costo de la ilegalidad sería más palpable. Finalmente existe un grupo de actores que no está dispuesto a seguir las reglas adoptadas en el congreso.

Diálogos “periferia a periferia” o diálogos “centro a centro” (Magrin, van Vliet 2005). Hasta ahora los diálogos se han realizado sobre todo entre fracciones relativamente abiertas a la idea del diálogo (MMA, MDA, MI y ONG próximas a estos ministerios). Cuando hubo diálogo con el sector privado, éste se realizó entre estas ONG y los especialistas ambientales del agro negocio: el encuentro se hacía casi entre pares, en realidad todos situados a la periferia de sus organizaciones respectivas. Sin embargo, intentar organizar diálogos con el corazón o centro del estado (el Ministerio de Economía y Finanzas, o con el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento) o con el corazón del sector priva-

do (los encargados comerciales y de producción) va a requerir más formación, más información y más experimentación.

*¿Hubo evolución en cuanto a la sustancia de los diálogos?*

A excepción de algunas temáticas nuevas (una política todavía en busca de sí misma con relación a los territorios), la sustancia de los diálogos ha sido fuertemente marcada por el fuerte legado de las ideas dominantes de los años 80 y 90 tendientes a reducir el papel del Estado. Lo que ocurre es que en los confines, este enfoque es particularmente inapropiado: no hay mucho Estado para reducir. Las medidas impuestas por el sistema financiero global han contribuido a alterar la autonomía relativa del Estado *vis-a-vis* los diferentes actores sociales, recortando en particular su capacidad de generar legitimidad y por tanto su capacidad para sostener diálogos.

Las principales ideas generadas a partir del así llamado Consenso de Washington distorsionaron la sustancia en los espacios de diálogo: se insistió en planificación ambiental (pero no se podía hablar de planificación económica y social); se produjeron discursos sobre los bienes comunes y su privatización (olvidando que los bienes llamados “comunes” ya han sido privatizados por algunos actores); se habló de “terciarización” de las políticas públicas (en vez de buscar introducir la verdadera capacidad pública en áreas donde jamás existió); se habló en abundancia de las normas emitidas por entes no-gubernamentales (en vez de reforzar la capacidad de ministerios para intervenir en situaciones de baja-gobernabilidad).

¿Qué nuevos temas podrían traerse a la mesa, ahora que estamos en pleno post-consenso de Washington?

## Conclusiones

Los factores que favorecen los diálogos de política regulando el acceso a - y el uso de- recursos agrarios y forestales en la Amazonía brasileña son: la existencia de marcos legales favorables (incluyendo la Constitución); las

experimentaciones desarrolladas alrededor de la elaboración del plan BR 163 y del programa Proambiente, que permitieron ensayar nuevas formas de construcción de políticas públicas; las experiencias de diálogo que ya tuvieron lugar, principalmente entre entes federales y organizaciones de la sociedad civil, y que se han ido consolidando en particular desde 1999; la toma de consciencia, por un número (todavía reducido) de actores, de que están llegando a los límites de su capacidad de gobierno, y que si quieren superar la situación de baja gobernabilidad, requieren experimentar estrategias de cooperación, inclusive con los actores más distantes de sus puntos de vista.

Los factores que impiden los diálogos de política son: el miedo (de la muerte y de la expulsión violenta de la tierra, el miedo de la pérdida de su herencia cultural, el miedo de la confiscación de su producción). Es un miedo heredado de años de confrontación y de violencia y que sigue registrado en las memorias de los actores. Representa un obstáculo vital para toda iniciativa de diálogo, impide inclusive la posibilidad de encuentros con actores opuestos. Los otros factores que impiden los diálogos son: las fuertes asimetrías entre actores en las mesas de diálogo (la desigual base de recursos para los diferentes actores; la asimetría en cuanto a información y capacidad para usarla, la falta de formación); la deteriorada capacidad del Estado para hacer respetar promesas, acuerdos normas y políticas, especialmente en los confines; un agenda de diálogo poco inventivo y audaz.

Las perspectivas para futuros trabajos de investigación-acción deberán centrarse en re-visitarse la sustancia de los diálogos. En particular, debería seguir estudiando si la preservación de bienes comunes puede constituir una vía adecuada para reconstruir o fortalecer la legitimidad del Estado en la periferia del sistema socio-político. Sería entonces pertinente indagar las innovaciones requeridas en materia de contenidos e instrumentos.

En términos de procesos, convendría experimentar con nuevas prácticas que permitan devolver la confianza y suscitar el ingreso a la mesa de diálogo de aquellos que siguen prefiriendo la vía de la confrontación. La tendencia en varios países de la región es hacia un retorno a Estados más intervencionistas (Colombia, Venezuela, Bolivia, Argentina). Convendría, entonces, analizar cómo los procesos de diálogo pueden

acompañar la elaboración de nuevas generaciones de políticas basadas en el mando y el control. ¿Cómo construir legitimidad (capital político) para estas nuevas políticas?

En términos de actores conviene orientar las investigaciones sobre los procesos de diálogo siguientes: diálogo intra-gobierno; diálogos entre sociedad civil y sector privado; diálogo a tres (sector público, privado, sociedad civil); diálogo intra-sector privado (entre pequeños y grandes productores); diálogos entre actores A y B, distinguiendo entre diálogos periferia A-periferia B y diálogos entre centro A-centro B.

### Bibliografía citada

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collins.
- Becker, B. K. (2004). *Amazônia: Geopolítica na virada do III milenio*. Rio de Janeiro: Gatamond.
- Blumer, H. (1954). "Social Structure and Power Conflict", in: A. Kornhauser; R. Dubin; A. M. Ross (Ed.), *Industrial Conflict*. New York: Mc Graw Hill Book Co.
- Bunker, S. C. (1985). *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State*. Urbana: University of Illinois Press.
- EMBRAPA (1999). "Produção intensiva de soja e outros grãos na Amazônia: potencialidade e limitações tecnológicas e ambientais". Síntese do pronunciamento e propostas do representante da SCA, Seminário Embrapa, Belém, multigr., 7p.
- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*. México D. F.: Juan Pablos Editor.
- Haris, P.; Reilly, B. (Ed.). (1998) *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*. Stockholm: IIDEA.
- Kaimowitz, D.; Angelsen, A. (1998). *Economic Models of Tropical Deforestation – a Review*. Indonesia: Centre for International Forestry Research – CIFOR.

- Lima, A.; Pereira, A. de P. (2005). "A Efetividade e Eficiência do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR) no Enfrentamento do Desmatamento da Amazônia," Debates Ambientais, [www.worldbank.org/rfpp](http://www.worldbank.org/rfpp), Brasília.
- Magrin, G., van Vliet, G. (2005). "Grefte pétrolière et dynamiques territoriales: l'exemple de l'on-shore tchadien". *Afrique Contemporaine*, 216.
- Matus, C. (1987). "Planificación y gobierno en sistemas de baja gobernabilidad". Seminario Internacional de Economía Campesina. Bogotá: Fondo de Desarrollo Rural Integrado.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Mello, N. (2002). "Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira – conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento (1970-2000)". Tese de doutorado (Geografia) - USP e Université de Paris X - Nanterre, São Paulo, 568 p.
- Park, R. E.; Burgess, E. W. (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pasquis, R.; Machado, L.; Guerra, R. (2001). *Diagnóstico dos Formatos de Ocupação do Espaço Amazônico*. Brasília: NAPIAm/SCA/MMA. Montpellier: CIRAD, 167 p.
- Polanyi, M. (1951). *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Poulantzas, N. (1974). *Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui*. Paris: Seuil.
- Projeto Diálogos (2006). " Como se originam os conflictos? Como se origina el diálogo? ". Mimeo preparado por G. van Vliet (Cirad) y Nascimento, E. (CDS-UNB).
- Roessing A. C. (2002). "Cadeias produtivas: roteiro para estudo de sistemas agro-alimentares". Documentos da EMBRAPA, No. 187.
- Schneider, R. et al (2000). *Amazônia sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural*. Belém: Banco Mundial-IMAZON, 58 p.
- Van Vliet, G. (1986). "Programa de alcohol carburante: consideraciones sobre la problemática energética de la Orinoquia Amazonía Co-

lombiana”, in: *Producción Nacional de Alcohol carburante*. S. F. de Bogotá: Comité Nacional de Sucroindustria et Conciencias.

\_\_\_\_\_ (1989). “Ecología, Política y Planificación en la Amazonía Colombiana”. In: *Ecodesarrollo II*. S. F. de Bogotá: Sociedad Colombiana de Planificadores e INDERENA.

\_\_\_\_\_ (1989). “Eco and Ethnodevelopment, Geopolitics and Situational Planning: Perspectives for an Alternative Discourse and Praxis in Amazonia”. *Interciencia*, nov/dic, Caracas.

\_\_\_\_\_ (1997). “Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990”. Thèse de Doctorat, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, sous la direction du Professeur René Passet. Accessible en el sitio del CNRS:

[http://tel.ccsd.cnrs.fr/documents/archives0/00/00/74/90/index\\_fr.html](http://tel.ccsd.cnrs.fr/documents/archives0/00/00/74/90/index_fr.html)

Von Meijenfeldt, R.; Santiso, C.; Angeby, M. (1999). *Dialogue for democratic development: policy options*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Weiss, J. y Pasquis, R. (2002) (Coord.). *Estudo sobre diretrizes, normas e regulamentos das políticas agrárias que limitam o manejo florestal na Amazônia*,

Brasília: ProManejo-PNUD-DFID-FINATEC-UnB/CDS, 305 p.

Estudio de caso:

## **“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza”**

David Dumoulin Kervran

### **Resumen**

El artículo describe los factores que explican como el sector de la conservación de la biodiversidad en América latina ha sido un laboratorio para los esquemas de co-gestión privado-público: presencia histórica de los actores privados, institucionalización tardía, llegada de una nueva generación de profesionales que ha pasado por las ONG y influencia masiva de los actores internacionales que reproducen los mismos modelos en los países de la región. En México, en específico, el caso de FMCN creado en 1994 debe también entenderse en el contexto de institucionalización de la política de ANP, después del TLC, y de su fuerte internacionalización como lo ilustra la importancia del impacto no solo financiero sino institucional de la llegada de los fondos del GEF. El caso de México muestra como estos esquemas de co-gestión son acompañados de cooptación de ciertas ONG, de nuevas relaciones con empresas, del crecimiento de “tierras privadas para la conservación”, y de posible oposición local sobre la finalidad “pública” de esta conservación. Sin embargo, el FMCN es también un ejemplo de eficiencia institucional y fue acompañado por el reforzamiento de la acción de las agencias públicas del sector. El análisis invita a un entendimiento detallado de las practicas de esta familia cosmopolita de la conservación y a una nueva interrogación sobre lo que consideramos como “lo público”.

Palabras clave : política de ANP, private actors, México



## Introducción

Durante la década de los años noventa, la conservación de la biodiversidad se estructuró como un sector específico de la cooperación internacional, contando con una visibilidad inédita y con masivos financiamientos. En el centro del crecimiento de las nuevas políticas “ambientales” – en el sentido amplio – la gestión de las Áreas naturales protegidas (ANP) destacó como un sector donde las innovaciones institucionales fueron sumamente rápidas sobre todo en el continente latinoamericano.

Algunos elementos que permitieron transformar a ese sector en un laboratorio institucional fueron factores como: la llegada de una nueva generación de profesionales externos al medio de la función pública, la debilidad de la institucionalización previa del sector, así como influencias internacionales muy marcadas en el *policy making*, esto último, un elemento poco estudiado por la ciencia política (a excepción de Hopkins Jack W. 1995 y Hall Anthony 2005). Normalmente los documentos de análisis de estas políticas son publicados por los actores involucrados en ellas (Brandon; Redford; Anderson 1998; UICN 2003).

No cabe duda que la importancia central de los esquemas de cooperación público-privado representa una de las más notables innovaciones. Pero, ¿Cómo estos esquemas han logrado tomar tal importancia? ¿Bajo qué modalidades funcionan realmente? ¿Ello significa una privatización y/o una internacionalización de los territorios más ricos en biodiversidad?

En este artículo usaremos el concepto de “política de conservación”, pero enfocándonos en la gestión de Áreas naturales protegidas, y sin referirnos en el sentido ortodoxo, a una política *pública*. El término de *política de conservación* se refiere a un conjunto de actores heterogéneos que interactúan y constituyen un sector de actividades específico: conservar la biodiversidad definida como un “bien público.”

En esas interrelaciones, el Estado conserva un papel estructurante pero sin ser el actor principal (ni en cuanto a financiamiento, ni en el *qué hacer* o en el poder). De tal manera, que esta política es *pública*, más por sus proclamadas finalidades que por el estatuto de sus principales actores. Por lo tanto, las innovaciones que vamos a describir son precisamente representativas de las tensiones y desencuentros que rodean hoy la definición de lo “público”.

## Importancia internacional de los actores privados en la conservación de la naturaleza

Antes de analizar el papel de catalizador del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza (FMCN) para el desarrollo de los esquemas público-privado en las políticas de conservación mexicanas a partir de mediados de los años 90, es relevante mencionar dos determinantes históricos de este desarrollo.

En primer lugar, el sector de las ANP ha sido marcado durante todo el siglo XX por el papel preponderante de las ONG, a pesar de que los parques nacionales, como lo recuerda su apelación, tienen un fin meramente público y fueron creados por un decreto del Estado central. En segundo lugar, en América Latina, las políticas de las ANP se desarrollaron rápidamente durante 1990 casi “bajo transfusión internacional”, es decir, en una época en la cual estos esquemas de cooperación entre actores heterogéneos estaban celebrados unánimemente en la esfera de la cooperación internacional.

### *Actores privados: adelantando políticas públicas*

La vigencia actual de estos esquemas deben entonces interpretarse a la luz de la génesis de estas políticas; las ONG han sido pioneras y son ellas, en la mayoría de los casos, que han fomentado el desarrollo de políticas públicas específicas por parte de los Estados centrales. La historia entera del movimiento internacional para la conservación de la naturaleza podría contarse tras las huellas del *asociacionismo* (hoy en día llamado “oenegismo”). Una tendencia arraigada, desde su origen a finales del siglo XIX en los Estados Unidos<sup>1</sup>; las primeras convenciones internacionales y las primeras reservas naturales que fueron decretadas en el mundo antes de la Segunda Guerra Mundial; la creación de la Unión internacional para la

---

1 Las primeras asociaciones son la Audubon Society creada en 1886, el Sierra Club en 1892. Para una historia internacional de las políticas de conservación, véase a Bordman (1981); McCormick (1989); Dumoulin y Rodary (2005). En particular para otras interpretaciones sobre el papel de los Estados Unidos al inicio de este proceso ver: Grove (1995) y Mac Kenzie (1988).

conservación de la naturaleza (UICN) en 1948 seguida por años de lento crecimiento, y la emergencia de poderosos actores transnacionales (privados) de la conservación durante la década de los años ochenta.

No obstante, fue a partir de la década de los años sesenta cuando aparecieron numerosas ONG de otro tipo, más comprometidas en lo que se llama la “ecología política” en los países del Norte y después en los países del Sur, como México. Para estas organizaciones, inspiradas en la ecología política, la conservación de la naturaleza como tal no es su especialidad, por tanto, no nos detendremos a hablar de ellas.

La conservación se convirtió en un sector propio e importante de la cooperación internacional, en la década de los años ochenta, cuando las ONG se multiplicaron y desarrollaron. En los países del Sur, los financiamientos internacionales fueron canalizados de manera prioritaria hacia los actores privados, actores que muchas veces se crearon inclusive para disfrutar esta oportunidad. Por su parte, en los países del Norte, los principales actores de la internacionalización del sector iniciaron estrategias “globales”: unos *think-tanks* tal como el WRI (*World resources institute*) y el WCMC (*World conservation monitoring centre*) y sobre todo unas ONG internacionales que se transforman en verdaderas multinacionales de la conservación (por el presupuesto y la organización).

Pensamos en primer lugar a la trinidad conformada por TNC (creada en 1950), WWF (1961 pero trataremos aquí sobre todo de su ramo WWF-US) y *Conservation international* (1989), que consolidaron en esa década su estructura mundial y multi-nivel con oficinas en cada país, y que se convirtieron en colaboradores, imprescindible para la gestión de las reservas naturales en los países del Sur, y en América Latina en particular.

Lo anterior lleva a realmente poder hablar de “multinacionales de la conservación”, en la medida que miramos sus complejas estructuras mundiales, como sus presupuestos: los gastos durante el año 2005 fueron de US \$ 600 millones para TNC (gran parte gastada en Estados Unidos), US \$ 110 millones para *Conservation International*; US\$ 100 millones para WWF-US, CHF 100 millones para *WWF international*.

Debido al apoyo de ONG del Sur - siempre más profesionalizadas y cuyas estructuras fueron muchas veces fuertemente influenciadas por

ellas, estas multinacionales presionan y acompañan a los Estados latinoamericanos en la elaboración de nuevas políticas de conservación.

A finales de los años ochenta estas multinacionales comparten la agenda, entonces dominante en la cooperación internacional, relativa a fomentar las iniciativas privadas, la eficiencia y la transparencia institucional; lograr que el Estado sea un colaborador entre otros, que debe sobre todo participar en la elaboración de un marco normativo, estratégico y institucional nacional. Sin embargo, la parte técnica, el conocimiento de campo y la capacidad operativa están reivindicados como atributos privilegiados de las ONG que ya cuentan con una amplia experiencia en la gestión de las ANP.

Como consecuencia de la atracción generalizada por los *partnerships* a partir de los años noventa, el co-financiamiento entre varios actores se multiplica y se vuelve una característica recurrente del sector de la conservación en su conjunto (Jeffrey Mc Nelly –editor- 1995). Estas colaboraciones presentan niveles variables de formalización, desde la organización de taller de planificación estratégica común, pasando por convenios de co-financiamiento amplios, hasta la creación de organizaciones comunes. Estos esquemas tienen particular visibilidad cuando se aplican a la relación entre ONG y Estado central, pero constituyen un instrumento usado también casualmente entre organismos multilaterales, entre ONG de varios niveles, y entre un conjunto de actores diversos (agregando fundaciones, organismos bilaterales y empresas).

Dichos convenios con actores privados están oficialmente fomentados por el Fondo mundial para el medio ambiente (FMMA o GEF en inglés) a partir de 1994. Este Fondo se ha convertido en un actor clave, debido a su presupuesto - que supera el de todos los demás actores- y al papel sobresaliente del Banco Mundial que está encargado de gestionar estos financiamientos que el Fondo otorga. Los dirigentes de las grandes ONG especializadas en la gestión de las ANP se oponen al modelo de desarrollo dominante, pero comparten muy a menudo una postura apolítica colorada de elitismo, así como cierta cercanía con el mundo de los empresarios – por su origen social-. La promoción de estos esquemas público-privado sirve también como reconocimiento de la superioridad de sus competencias gestionarias, y les permite consolidar su estrategia de creci-

miento internacional frente a las elites político-económicas (Meyer 1999; Dumoulin 2005).

*Prueba de la estandarización internacional  
más que del dinamismo mexicano*

Veremos más adelante que el FMCN nació de un contexto nacional específico, en respuesta a una situación de bloqueo en el país, lo que incentivó a los mexicanos involucrados a hablar de la especificidad nacional de este proceso institucional. Sin embargo, a la hora de enfatizar la influencia internacional en las políticas de conservación, debemos re-contextualizar el nacimiento de esta institución; no sólo su creación tiene mucho que ver con el GEF y el WWF, sino que constituye un fondo para la conservación entre muchos que se crearon en América Latina en esa época. El crecimiento de las políticas de ANP en América Latina se acompañó de una fuerte estandarización de los esquemas institucionales venidos de Estados Unidos a través de una importación-exportación de modelos.

En primer lugar, este tipo de Fondo ya tenía una larga trayectoria en otros países de América Latina, a pesar de la creencia de los mexicanos sobre la innovación que significó la creación del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza en 1994, ya que el primer Fondo de este tipo fue el creado en Bolivia, en 1986, dedicado a programas sociales. Otros fondos para la conservación fueron creados a través de la Iniciativa para las Américas, por medio de los *debt-swaps for nature*. Estas experiencias se basaban en la voluntad de persuadir a los Estados y buscar el apoyo de las ONG norteamericanas para transformar la cultura institucional e imponer nuevos métodos de *management* público.

En los Estados-Unidos, el *Interagency planning group* se formó en 1993 y constituyó un estímulo muy importante para la formación de estos fondos: este grupo organizó en 1994 el Premier forum global sobre los Fondos ambientales con 23 agencias participantes<sup>2</sup>. La Iniciativa para las

---

2 Según Meyer (1999:156) la "Iniciativa para las Américas" gastó en 1994, 160 de los 333 millones que fueron destinados de su presupuesto para estos fondos ambientales.

Américas (EAI por sus siglas en inglés) promovió estos fondos en Argentina, Bolivia, Chile, Salvador, Jamaica y Uruguay, gastando casi la mitad de sus financiamientos para estos fondos.

By mid-1994, 17 countries in Latin America had NEF (National Environmental Fund). Most NEF in Latin America focus on park management, biodiversity, and natural resource management issues. In 1998 additional US bilateral government debt was authorized for trust funds of this type, now more narrowly focused on tropical forest protection than was the original EAI legislation.

(Meyer 1999:154).

La meta oficial de estos fondos es que sirvan de “forum de comunicación” y que den más transparencia a las relaciones entre actores latinoamericanos y financiadores que existían en el sistema bilateral clásico financiador/ONG.

En una segunda etapa, en 1999, se dio un nuevo protagonismo, del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza, concerniente al diseño e incorporación —en coordinación con otros 22 fondos ambientales de América Latina y el Caribe— de la Red de fondos ambientales de América Latina y el Caribe durante la primera reunión en Antigua (Guatemala).

Según sus coordinadores:

RedLAC tiene como objetivo constituir un sistema efectivo de aprendizaje, fortalecimiento, capacitación y cooperación entre los Fondos integrantes. Los mecanismos operativos incluyen: una red electrónica, talleres de capacitación, intercambios y visitas, asistencia técnica, proyectos conjuntos y publicaciones.<sup>3</sup>

3 Ver el documento “Los fondos ambientales como práctica de conservación y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” en el sitio web del FMCN: [www.fmcn.org](http://www.fmcn.org). “El conjunto de FAs que forman parte de RedLAC, está administrando aproximadamente US\$ 600 millones entre fondos extinguidos, patrimoniales y revolventes y han financiado más de tres mil proyectos a nivel regional.” (página 11).

Esta RedLAC es una prueba más de la convergencia de las políticas de conservación y del desarrollo continental de estos fondos privados con finalidad pública, cada uno representando un nuevo impulso para promover los esquemas de co-gestión público-privado en sus respectivos países.

En términos más generales, el caso mexicano que se expone más adelante, como la circulación de los dispositivos institucionales, deben interpretarse como el efecto de una muy fuerte integración de los actores de la conservación a nivel mundial, primera causa de las similitudes entre las políticas de conservación del continente. Ya se ha subrayado en otra parte (Dumoulin y Rodary 2005; Dumoulin 2005) la existencia de un “sector mundializado de la conservación” que permite explicar la intensidad de esta convergencia de los procesos internacionales: integración vertical estructurada por la circulación de financiamientos desde las oficinas internacionales (a menudo desde Washington), hasta las reservas naturales, a través de una cadena de intermediarios<sup>4</sup>; e integración horizontal de los programas de los distintos actores internacionales en presencia a través de una multitud de convenios de cooperación y de co-gestión (entre organismos inter-gubernamentales y con ONG internacionales). Más allá de los flujos que se pueden identificar (financiamiento, información y personal), esta integración se materializa en una socialización común de los individuos que comparten hoy en día el mismo mercado de trabajo fuertemente transnacionalizado.

### **El FMCN en el centro de la institucionalización de la política de las ANP en México**

En México también, la influencia internacional es contundente, tanto sobre los actores privados como sobre los actores públicos. La mayoría de estos nuevos convenios público-privado han sido apoyados, por los con-

---

4 Las 3 grandes CI, TNC, WWF-US están incluidas por sus financiamientos, las trayectorias profesionales y las redes informales de sus miembros en un sistema vertical entre las arenas internacionales y los proyectos locales, con un “centro de cálculo” en Washington donde estas tres multinacionales de la conservación tienen sede, así como las organizaciones internacionales (GEF, Banco Mundial, Banco Interamericana de Desarrollo).

sejos directivos de las grandes ONG internacionales (WWF, TNC, Conservation International), de USAID y del GEF-Banco Mundial. Vale la pena reubicar rápidamente la creación del FMCN y de la ola de gestión público-privado dentro del contexto mexicano de la conservación.

### *Las ONG mexicanas de conservación: un papel antiguo*

Las ONG en México se adelantaron a las agencias públicas en el campo de la gestión de las ANP, lo que les permitió presentarse como colaboradoras imprescindibles cuando el Estado Federal puso en marcha una verdadera política, a inicios de los años noventa. Después de algunas experiencias puntuales llevadas a cabo gracias a ciertas personalidades excepcionales como Miguel Ángel de Quevedo en el periodo de 1900 y 1940, seguida por Enrique Beltrán entre 1940 y 1970 o en Chiapas Miguel Álvarez del Toro, se formó una nueva generación de especialistas en ANP, a partir de la creación de la primera Reserva de la Biosfera en 1978 y de un centro de investigación con estatuto de “asociación civil” por Gonzalo Halffter.

Esta generación fue la que creó las ONG actuales (como las antenas mexicanas de las multinacionales). En el país, la atracción de Estado sigue siendo muy fuerte y un grupo de estos fundadores pasaron entre 1982 y 1984 por una experiencia en la administración pública en el marco de un nuevo departamento de las ANP. Sin embargo, esta corta experiencia convenció a los jóvenes expertos en la existencia de ciertos vicios de la administración pública, e incentivó a la búsqueda de una estrategia de conservación eficaz a través de las ONG. Antes de que una parte de esta generación regresara otra vez al Estado, durante diez años llevaron a cabo varias experiencias innovadoras acerca de las reservas naturales en un contexto en el que el Estado creó por decreto nuevas reservas sin contar con financiamientos para su gestión.

Esta experiencia se dio de doble manera: gestión directa de sitios pilotos (las hoy en día famosas reservas de Montes Azules, Sian Ka'an, Manantlan, Calakmul, Vizcaíno) y creación de ONG dinámicas que extienden poco a poco la escala territorial de sus capacidades operativas



(cf. la ONG mexicana más grande, Pronatura, así como Biocenosis o Amigos de Sian Ka'an). Al mismo tiempo, este grupo de conservacionistas apasionados se profesionaliza gracias a intensos contactos internacionales con ONG del Norte (particularmente de los Estados Unidos) que multiplican para ello seminarios de formación y transferencia de instrumentos para la gestión de ANP (i.e. TNC).

Los miembros de esta nueva generación de conservacionistas comparten entonces, el entusiasmo de ser los pioneros para el desarrollo de las reservas (con la idea de convertirse en los visionarios en su país), adquieren competencias *científico-empresariales* y fuertes conexiones internacionales. Podríamos subrayar a la vez una preferencia pragmática para el modo de acción de las ONG, y una decepción frente al quehacer del Estado y a la política en general. Sin embargo, esta generación se ha constituido más allá de esta frontera público-privado porque se conocen todos y la gran mayoría ha pasado por cargos adentro del Estado, reconociendo su papel para una política cumpliendo meramente metas nacionales. Como se puede entender, el crecimiento tan fuerte de los esquemas público-privado no es casual.

La institucionalización de la temática ha sido excepcionalmente rápida, y México es un caso ejemplar de la construcción de una nueva política sectorial, siguiendo un modelo de *management público* y basándose sobre estos esquemas de cooperación público-privado. Ahora bien, volvemos al caso preciso del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza (FMCN) con el objetivo de entender cómo su creación y crecimiento fomentaron la multiplicación de estos esquemas mixtos.

### *El FMCN como símbolo de un nuevo sector de actividad de las ANP*

Cuando se da el cambio de presidente en 1994, el Estado mexicano ya había tomado el camino hacia la conservación de la biodiversidad, durante el proceso de firma del Tratado de libre comercio (ALENA- TLC - NAFTA). En la época del presidente Zedillo (1994-2000) es cuando la política de reservas naturales tuvo una real institucionalización, si con ello nos referimos a la asignación de recursos financieros, legales, instituciona-

les y al número de personal empleado. La transformación del sector fue de tal magnitud que muchas veces fue considerada como uno de los grandes éxitos de sexenio zedillista (de acuerdo con algunos artículos de prensa y publicaciones del Banco Mundial).

Esta nueva etapa fue marcada tanto por la creación de un nuevo ministerio de medio ambiente (SEMARNAP, después SEMARNAT) aglutinando en el marco de una única entidad funciones que antes estaban dispersas, como por el reforzamiento de las instituciones encargadas específicamente de las reservas naturales. Al interior del Instituto nacional de ecología (INE, organismo descentralizado del ministerio), la Unidad de coordinación nacional de áreas naturales protegidas se convirtió en el centro neurálgico de esta reorganización. En esta época por primera vez se publicó y se difundió un Programa nacional para la gestión de las áreas protegidas (1995-2000) que fija claramente los objetivos e ilustra las nuevas metodologías de planificación y de racionalizaciones que sufrió el Sistema nacional de áreas naturales protegidas (SINAP) en su conjunto.

La nueva institución nacional encargada del ambiente conoció el aumento presupuestario, las actividades se planifican (SEMARNAP 1995), el trabajo estaba totalmente reorganizado, y las leyes estaban modificadas para tratar de dar coherencia al conjunto de las actividades del Estado central. El crecimiento de la Unidad coordinadora tanto a nivel presupuestario (multiplicado por diez entre 1994 y 2000) como operativo (la superficie total declarada logra 16 millones de hectáreas en 2000<sup>5</sup>) fue consagrado en 2001, cuando se transformó en una Comisión nacional de áreas naturales protegidas, con más autonomía y plataforma de personal. Esta agencia del Estado federal tiene representación en cada estado, a través de un pequeño equipo de trabajo que supervisa las actividades a este nivel, y que mantiene una estrecha colaboración con las ONG, y apoya a los directores de las reservas.

Los nuevos grupos que llegan en ese momento a la Secretaría del medio ambiente vienen de las ONG y del ámbito universitario, cuentan

---

5 Entre 1994 y 2000, 2,46 millones de hectáreas fueron protegidas por decreto, y los criterios para declarar nuevas áreas son mucho más precisos, refiriéndose al respeto a la representatividad de los ecosistemas, los estudios sociales y biológicos (INE 2000).

en sus rangos con las personas mejor formadas en este tema. Este fenómeno desembocó en una forma de despolitización en la esfera de las ONG que entran en una fase todavía más estrecha con las instituciones públicas representadas por sus antiguos colegas y amigos. El proceso debe interpretarse como una amplia profesionalización del sector de reservas naturales en su conjunto, basada en la dominación de un marco de referencia managerial/científico, pro incitaciones para transparencia financiera, legalización de las actividades del sector, y por la profesionalización en el reclutamiento y de las carreras del personal. Nuevas campañas de comunicación institucional hacia el público en general permiten también al sector salir de un aislamiento de una invisibilidad de varias décadas.

Este crecimiento institucional despegó junto con los actores no-gubernamentales. La SEMARNAP desarrolló nuevos procedimientos de colaboración seguida con la esfera académica, los donantes internacionales, las grandes ONG, como con los equipos operativos en las áreas. Además, un Consejo nacional de las áreas naturales protegidas (CONANP) fue creado, agrupando a todos los especialistas del sector que tiene el papel de ser un área donde se discuten los avances, las dificultades y las estrategias para el país en su conjunto, a través de comisiones especializadas sobre sub-temáticas. Este consejo constituye, por primera vez un foro único para los distintos actores involucrados en el sector mexicano, fomentando el diálogo entre funcionarios, donadores (multilaterales, grandes ONG, empresas) personalidades y científicos comprometidos. Estos mecanismos no hacen sino formalizar contactos y sociabilidades que ya existían entre estas personas, y que permiten en el análisis relativizar las fronteras creadas por la identidad institucional “privada o pública” de cada persona.

### *Importancia del proceso de creación del FMCN*

La historia de la creación del FMCN ilustra perfectamente la institucionalización, y la internacionalización del sector. Un importante préstamo del GEF (US\$ 50 millones) para el fomento de las ANP mexicanas fue negociado en 1991 (durante el proceso de la firma del ALENA TLC) en

condiciones muy precarias: este préstamo no podía aplicarse por causa de una incapacidad institucional y contable de parte del Estado central y de las garantías que exige el Banco Mundial antes de transferir definitivamente los fondos. El préstamo fue reestructurado en 1994 a través de la intervención de un grupo conformado por el WWF-US, US-AID y la gran ONG mexicana Pronatura, y no pudo concretarse realmente antes de que el gobierno decidiera rechazarlo oficialmente y transferirlo a una estructura privada que tendría las capacidades idóneas. Para los actores del sector, esta situación ilustra lo absurdo y la inmovilidad de los trámites del Estado mexicano, y la solución finalmente encontrada es la creación de un tipo de “súper ONG” que va a gestionar los fondos por cuenta del Estado mexicano: el FMCN fue creado, entonces, a finales de 1994<sup>6</sup>.

Dicho donativo fue fundamental porque obligó al sistema de financiamiento de las reservas naturales en México a reorganizarse, y permitió por primera vez a 10 (y después 25) de las más importantes de éstas a tener financiamiento asegurado, así como un pequeño equipo permanente en la reserva. La CONANP, máxima cúpula donde se discute la política de las ANP y se trabaja en colaboración con el FMCN, ha dado también más importancia a estas mismas reservas “modelos”. De hecho, este préstamo ha constituido la base sobre la cual el gobierno mexicano ha podido empezar a desarrollar nuevos proyectos y atraer nuevos financiamientos internacionales para las áreas, lo que provocó un efecto *bola de nieve* sobre los mismos sitios que el gobierno tuvo que corregir después.

---

6 La creación oficial del FMCN, el 26 de enero de 1994, tiene su origen en la Conferencia de Río de 1992 y debe mucho a la presidenta del WWF-US: Kathryn FULLER. El proceso de consulta se desarrolla entre 1993 y 94.

## El funcionamiento del FMCN, catalizador de los esquemas público-privado

### *El crecimiento del FMCN como eje de la conservación*

El FMCN es entonces una estructura privada encargada de recibir y redistribuir entre los actores mexicanos los crecientes financiamientos internacionales de origen privado (fundaciones) o bi-multilaterales. La organización gestiona de este modo un importante fondo patrimonial que se desarrolló rápidamente, permitiendo la generación de fuertes intereses sobre el capital. Al financiamiento del GEF (16,5 millones de dólares en 1997 con transferencia definitiva, más un segundo donativo de 8 millones para nuevas áreas a partir de 2002) se agregó en 1996 el de USAID que sigue siendo uno de los principales financiadores del FMCN (US\$ 19,5 millones)<sup>7</sup>, con el mismo gobierno mexicano (entre 1996 y 2000 con recursos de contrapartida nacional: 10 millones de dólares). Se suman, igualmente a partir de 1995, la participación de la Fundación McArthur, del British Council (DIFID), así como otras fundaciones de los Estados Unidos que confían más en el FMCN para canalizar sus fondos para todo tipo de proyectos de conservación.

En 1996, el FMCN empieza realmente a financiar proyectos de conservación e inclusive crea un fondo especial para ANP, con un comité ejecutivo y un comité específico (el Fondo nacional para las áreas naturales protegidas)<sup>8</sup>. Esta nueva estructura surge como un mecanismo clave para la gestión de las reservas del país porque financia a veces hasta el 50% del presupuesto de las ANP seleccionadas. Las nuevas exigencias de gestión impuestas por estas entidades modifican en profundidad el funcionamiento institucional de estas reservas a través de nuevos criterios de trans-

---

7 Además, USAID canaliza un apoyo anualizado a Pronatura que está muy cercano al Fondo. A través de estas dos, son también las ONG americanas que canalizan pequeños financiamientos hacia México, así como las fundaciones norteamericanas como la Ford y la Packard que son las más presentes en el campo, en general a través de financiamientos "etiquetados" hacia ciertas reservas elegidas.

8 Este Fondo cuenta con un director y un equipo de personas. Por otra parte, el consejo técnico de este fondo (FNANP) en el FMCN junta a siete personalidades del campo de la conservación y de varios sectores, pero no fue operacional antes de 1998.

parencia, de racionalización contable y organizativa<sup>9</sup>. Al terminarse la administración Zedillo en 2001, las veinticinco reservas prioritarias poseían un financiamiento, un consejo técnico de apoyo (reuniendo personalidades del sector privado y público), un plan estratégico y entonces cierta legitimidad en la región, todas características – débiles todavía – pero que estaban ausentes en 1994 y mientras que la mayoría de las otras reservas siguen siendo muchas veces, “parques de papel”.

Además, el FMCN al igual que el CONANP se convierte en un lugar de encuentro entre el gobierno, las ONG, los universitarios y los financiadores extranjeros<sup>10</sup>, un foro que permite a cada uno conocer los proyectos de los demás actores, coordinarlos. Se trata finalmente de dar mayor eficiencia a la distribución de los financiamientos, que, en este campo de la conservación de la biodiversidad, vienen de diversas naciones. El fondo difunde los nuevos principios internacionales del campo de la conservación (*bests practices of good governance*): coadministración privado-público, creación de fondos patrimoniales “semilla” también para algunas ANP de particular importancia que aseguran la continuidad de las acciones, y evaluación muy detallada de los objetivos y resultados de cada una de las partes. Se destaca una prioridad hacia las ONG que reciben financiamientos tan altos del fondo que terminan reduciéndoles autonomía.

A partir de 1996, el complejo organigrama del sector de las reservas naturales está bien representado por el sistema de controles y evaluaciones cruzados entre organismos públicos y privados. Por ejemplo, los “Planes operativos anuales” de cada reserva del FNANP, que establecen la estrategia matriz y la repartición de las tareas de cada actor local, pasa por un proceso de revisión a la vez por parte de una ONG prestadora de ser-

- 9 Las exigencias contables se hacen muy estrictas y los directores deben ir a buscar fuera financiamientos complementarios. Cada reserva debe contar con un Plan de manejo presentando un inventario de los recursos biológicos, una zonificación definiendo los distintos usos de los recursos permitidos en cada parte de la reserva, así como un análisis de las principales amenazas y estrategias para el futuro.
- 10 “El consejo directivo está integrado por 19 de los 32 asociados que conforman la Asamblea. Los miembros son individuos de reconocida trayectoria profesional y moral que pertenecen a diversas zonas geográficas y sectores de la sociedad mexicana (académico, ONG, organizaciones de base, y sector empresarial). Todos, menos el representante de la Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (SEMARNAT), pertenecen al sector privado” (texto extraído de un documento de comunicación interna del FMCN).

vicio que ayuda los directores a presentar sus planes contables, del personal INE (público, a partir de 2001 por la CONANP), del Comité técnico del FNANP (adentro del FMCN, constituido en gran parte por universitarios y expertos), pero debe también recibir el visto bueno de los funcionarios del Banco Mundial, institución gestora de los fondos GEF.

El uso de consultores y la subcontratación de la evaluación se convierten igualmente en un mecanismo usual del sistema. Es así como la ONG "ENDESU A.C." está encargada del seguimiento contable de los presupuestos anuales de la mayoría de las reservas recibiendo fondos GEF y, en toda discreción, se vuelve un actor central más aún porque esta ONG consigue ser también operadora directa de proyectos directamente en las reservas con otros financiamientos.

En cada región, las grandes Áreas naturales protegidas (ANP) son en realidad co-administradas por ONG especializadas en este campo<sup>11</sup>, pero estas ONG sirven a menudo como simples intermediarios según un sistema de sub-contratación que podríamos llamar "las muñecas rusas de la conservación". En este selecto grupo de ONG que posee una cobertura a escala nacional y trabaja mayoritariamente en reservas naturales, Pronatura es la única de origen mexicana, lo que le otorga una fuerte legitimidad frente a los financiadores internacionales.

Encontramos entonces a nivel de las reservas otros modelos de cogestión público-privado con una participación muy fuerte de ONG internacionales y nacionales. El siguiente mapa intenta dar cuenta de la presencia masiva de estas grandes ONG internacionales en las principales reservas del país, como de la relación entre presencia de los fondos GEF y de estos actores. Se realiza básicamente a través del estudio de cada una de las organizaciones porque la información no existía previamente.

---

11 En México, estas grandes ONG que co-gestionan las reservas naturales con los directores nombrados por el Estado son el WWF-US, Conservation International (C.I.), TNC, y Pronatura. Participan también ONG locales más pequeñas *ad hoc* creadas para trabajar sobre un sitio único y que no tienen poder a nivel nacional.





2004 nuevos proyectos sobre cuencas prioritarias, así como nuevas iniciativas hacia la inclusión de las empresas en las actividades de conservación.

El FMCN siguió su crecimiento a nivel de fondo patrimonial y se convirtió en un actor clave para la promoción de la colaboración entre actores públicos-privados, como para la réplica de su modelo de Fondos patrimoniales privados a finalidad pública, tanto a nivel de las reservas como a nivel internacional transformando el modo de acción del gobierno y el de las ONG.

*La biodiversidad: ¿bien público o negocio privado?*

Además de la búsqueda de soluciones pragmáticas y de la circulación internacional de esquemas internacionales, el crecimiento de los convenios público-privado se justificó también por medio de discursos económicos sobre la posible creación de bienes públicos por actores privados.

[...] relationship with both public and for-profit sectors can enhance the ability of a non profit NGO to produce complex environmental goods that are both public and private.

(Meyer 1999:102).

Sin embargo, siguen habiendo conflictos en México para aplicar esta definición a la conservación de la biodiversidad, porque las reservas sirven a corto plazo sobre todo, a una elite de turismo internacional y porque existen dudas sobre la dimensión “no-lucrativa” de las actividades de estas ONG, sin hablar de la lenta pero creciente inversión de las empresas en las ANP. Los conflictos son fuertes también alrededor de esta biodiversidad como “bien público” de la nación mexicana, porque la comunidad más legítima - el público - no es siempre la comunidad nacional y las comunidades de pertenencia pueden entrar en conflicto. Es así como algunos mexicanos ven la agenda de conservación como una imposición de los intereses internacionales, por ello existen numerosos conflictos entre los conservacionistas y las comunidades étnicas los cuales no tienen las mismas prioridades<sup>12</sup>.

Otro punto delicado surgió debido a que las grandes ONG internacionales de conservación se acercaron mucho a las empresas durante la década de los años noventa, ya sea por su modo de funcionamiento interno o por la importancia que éstas tienen en sus presupuestos y en sus consejos directivos. Conservation international fue la ONG que avanzó más en este camino, seguida por TNC, y WWF US. En contraste, el papel de las empresas mexicanas sigue siendo débil a pesar de un fuerte aumento desde finales de los años noventa, con el incentivo de un nuevo marco legal y de una fuerte promoción de parte de los conservacionistas<sup>13</sup>. Esta tendencia se refuerza por la voluntad de incentivar una creciente auto-financiación de cada reserva.

El auge de los actores privados se observa también en el hecho de que la conservación del bien público “biodiversidad” por parte de propietarios privados, empresas o comunidades locales se incentiva mucho, afuera de las ANP. Esta diversificación de la oferta de conservación está en el centro de la estrategia mexicana para intentar diversificar las modalidades de conservación. Cuando el Estado trata de difundir nuevas herramientas legales para los propietarios privados, se avanza un paso más hasta la idea de una política llevada a cabo por actores privados, siendo el Estado únicamente el creador de un marco regulatorio y de incentivos.

Sin embargo, el FMCN es ejemplar para la aplicación de proyectos público-privado, pero México constituye un caso en el cual el gobierno supo retomar su papel central de financiador y de creador del marco normativo y de las prioridades del sector. Más allá de las tendencias a la privatización de la gestión y de los beneficios de la conservación, el caso de FMCN ilustra más bien el giro *managerial* en la administración pública con reales logros en términos de eficiencia y transparencia.

Los conflictos entorno a los recursos naturales y a las prioridades políticas siguen siendo agudos, pero los nuevos esquemas institucionales sofis-

12. Los dos ejemplos más antiguos y mediatizados, refiriéndose a zonas ultra-prioritarias para la conservación son el caso de los Chimalapas en el Istmo de Tehuantepec y en la reserva de Montes Azules en Chiapas donde las políticas de conservación están en oposición al control del territorio con comunidades zapatistas.
13. Pronatura, la ONG mexicana más grande sólo cuenta con 8% de su presupuesto anual en 1999 con financiamiento de empresas (entrevista con el contador de Pronatura A.C., el 29/11/1999 en México D.F.). Las empresas mexicanas más involucradas son PEMEX, PULSAR

ticados parecen adaptarse mejor a los dilemas complejos de la acción colectiva en este campo. Las modalidades de acción del FMCN ilustran la búsqueda de una apertura a un amplio abanico de actores que pueden participar a las actividades de conservación: empresas, pero también propietarios privados y comunidades rurales.

El cosmopolitanismo de los medios conservacionistas - más allá de su pertenencia a organizaciones públicas o privadas, no es por tanto exclusivo ni de un persistente nacionalismo ni de una permanencia de la misión de “servicio público”. A pesar de estar tan influenciado por los actores privados e internacionales, el crecimiento de los esquemas de co-gestión privado-público ha sido acompañado por una presencia más fuerte del Estado.

Más allá de las generalizaciones apresuradas, las prácticas reales que hay detrás de esta ola de co-gestión pública-privada en las políticas de conservación deberían interpretarse como el impacto de una larga estrategia de estandarización del sector a nivel continental (y mundial), pero sin olvidar las especificidades de cada trayectoria nacional. En otros países estos esquemas se han desarrollado en detrimento de las agencias públicas; el control del Estado y de los contra-poderes ciudadanos son débiles, las políticas de conservación siguen vivas totalmente gracias a las “inyecciones” internacionales; y la tendencia es más bien la de la co-gestión privada-privada. Así que el deslizamiento hacia una mera privatización depende sobre todo del contexto político y de la fuerza del medio conservacionista de cada país.

## Conclusión

En 2007, los esquemas de co-gestión público-privado son omnipresentes en las políticas de conservación y toman formas muy diversificadas. Vimos como factores históricos como coyunturales se combinaron, en el caso de México como a nivel mundial, para permitir que este sector fuese un verdadero laboratorio para esquemas que permean muchas otras políticas públicas. Estos laboratorios se centraron en las distintas maneras de producir un “bien público”, sin cuestionar suficientemente esta noción

como resultado de un proceso de construcción colectiva que pasa por conflictos políticos. ¿Será que el bien público de las comunidades locales se articula armoniosamente con los de la comunidad nacional mexicana y de “la humanidad”?

Para poder realmente opinar sobre la implementación de estos procesos, es necesario entender el funcionamiento interno del “medio de la conservación”, muy cosmopolita y que quisiera dar luz a una nueva generación de políticas. Este medio ya profesionalizado y con fuerte presupuesto vacila entre la utopía de otro desarrollo más armonioso con el medio ambiente y un elitismo poco interesado en las demás luchas políticas contemporáneas. Se debe subrayar también que las acciones de los conservacionistas siguen desarrollándose en un contexto de oposición, puesto que el modelo económico vigente, como el estado de descomposición (política,-económica) de muchas zonas rurales donde actúan, obligan a juntar todas las energías para frenar un proceso de destrucción acelerada. Esta urgencia justifica el pragmatismo, la innovación institucional y el acercamiento a las empresas privadas – y desde unos años el reconocimiento que sí, al final, las políticas de conservación necesitan un Estado fuerte.

Habría que ver las transformaciones de este sector como un espejo particularmente interesante para interrogarse sobre nuestro entendimiento – y refundación - de lo que es “el bien público” hoy en día en América Latina.

### Bibliografía citada

- Boardman, R. (1981). *International Organisation and the Conservation of Nature*. Bloomington: University of Indiana Press.
- Brandon, K.; Redford, K. H.; Anderson, S. E. (eds.) (1998). *Parks in Peril: People Politics and Protected Areas*. Washington: The Nature Conservancy.
- Dumoulin, D.; Estienne, R. (2005). “Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation”, in : C. Aubertin (Coord.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*. Paris : Presse de l'IRD, 59-98.

- Dumoulin, D. (2005). "Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques", in: Revista de la CEPAL. Santiago de Chili, Paris : CEPAL-IHEAL. Sélection d'articles 1995-2004.
- Grove, R. (1995). *Green Imperialism. Colonial Expansion, Tropical Island Eden's and the Origins of Environmentalism, 1660-1860*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, A. (ed.) (2005). *Global Impact, Local Action: New Environmental Policy in Latin America*. ISA, the Brookings Institution Bookstore.
- Hopkins, J. W. (1995). *Policymaking for conservation in Latin America: National Parks, Reserves, and the environment*. Westport: Praeger Publishers.
- INE (2000). "Balance del Programa nacional de áreas naturales protegidas". México D.F.: SEMARNAP-INE.
- McCormick, J. (1989). *The Global Environmental Movement*. Bloomington: University of Indiana Press.
- McKenzie, J. (1988). *The Empire of Nature. Hunting, Conservation and British Imperialism*. Manchester: Manchester University Press.
- McNeely, J. (ed.) (1995). *Expanding Partnerships in Conservation*. Washington D.C.: Island Press.
- Meyer, C. (1999). *The Economics and Politics of NGO's in Latin America*. London, Westport: Praeger.
- SEMARNAP (1995). "Programa áreas protegidas 1995-2000". Programa de Preservación del Medio Ambiente 1995-2000. México D.F.: SEMARNAP.
- UICN-Oficina para América del Sur (2003). "De Caracas a Durban, un vistazo a su estado 1992-2003 y perspectivas futuras". Quito: UICN-Sur.

# **Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil**

Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino,  
Claudia Fragelli e Altair Sancho

## **Resumo**

Parques nacionais representam categorias de manejo de áreas protegidas essenciais no plano das estratégias globais de conservação da biodiversidade, considerando o seu reconhecimento internacional e a sua difusão. Eles ilustram como nenhum outro tipo de área protegida a cisão-sociedade e natureza, característica das sociedades contemporâneas. O presente trabalho tem o objetivo de apresentar e discutir contexto e desafios da gestão de parques nacionais do Brasil, de políticas públicas no caso dos Parques Nacionais, considerando o compromisso de construção de governança para a inclusão social em políticas públicas.

Palavras-chave: parques nacionais, governança, gestão, políticas públicas, Brasil.

## **Introdução**

O presente trabalho tem por objetivo interpretar o processo de construção de governança em políticas públicas, com relação à gestão de áreas protegidas no Brasil, especialmente parques nacionais, com base no panorama atual de implementação do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação<sup>1</sup>– SNUC (Brasil 2000)<sup>2</sup> e do Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Brasil 2006)<sup>3</sup>. Para tal, a análise se baseia numa avaliação de contexto dos dois principais instrumentos formais para a gestão previstos pelo SNUC, considerados nesta reflexão como “espaços potenciais” de inclusão social: o plano de manejo e o conselho.

A hipótese central da análise é que, a participação da sociedade na gestão, constitui elemento central para a sustentabilidade das áreas protegidas e, conseqüentemente, para a conservação da biodiversidade e do patrimônio natural, em termos globais. O ponto de partida, nesse movimento, está representado pela existência e qualidade de funcionamento dos instrumentos e “espaços formais” de participação e controle social, estabelecidos pelo arcabouço legal vigente e, pela integração de políticas públicas, de forte vinculação e compromisso com a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento regional.

O presente trabalho parte do enfoque teórico sobre o conceito de governança e, a partir deste olhar, pretende analisar o “Estado da Arte” da gestão de parques nacionais, sob a ótica de construção de governança. O trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, e consultas a sites oficiais e teve, também, como subsídio, o resultado de entrevistas realizadas com os gestores de parques nacionais<sup>4</sup>.

Com este objetivo, pretende-se, a partir da análise realizada, interpretar lacunas e tendências para o processo de construção de governança na gestão de áreas protegidas e contribuir para uma nova abordagem sobre o tema, em políticas públicas. No entanto, é importante considerar que o trabalho tem um enfoque apenas preliminar e não considera ainda os aspectos qualitativos, essenciais ao processo de gestão, uma vez que estas informações não estão disponíveis

---

1 No Brasil, as áreas protegidas, à exceção de terras indígenas e quilômbos, são denominadas Unidades de Conservação.

2 Lei 9985/2000.

3 Decreto 5758/2006.

4 As entrevistas foram realizadas entre agosto e novembro de 2005, por e-mail ou telefone, mas nem todos os diretores de parque responderam à solicitação. Um grande problema em pesquisas desta natureza se refere à limitação de dados sistematizados e/ou atualizados e, freqüentemente à dificuldade de acesso aos gestores, sobrecarregados de atribuições e funções.

nem sistematizadas nos veículos oficiais e foram obtidas apenas parcialmente pela pesquisa.

### **Instrumentos de gestão no Sistema Nacional de Unidades de Conservação**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Brasil 2002). – foi instituído no Brasil em julho de 2000, com a Lei no 9.985 (regulamentada pelo Decreto 4.340 (Brasil 2002), que descreve as tipologias e categorias de manejo de áreas protegidas e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das mesmas.

Entre os instrumentos de gestão de unidades de conservação, previstos no SNUC, dois se destacam enquanto mecanismos potenciais para inclusão e controle social e, portanto, participação da sociedade nos processos de tomada de decisão: o Plano de manejo<sup>5</sup> (PM) e o Conselho Gestor<sup>6</sup>. Estes, se constituem, assim, em elementos centrais para o processo de democratização, construção de cidadania e participação social, na gestão pública das unidades de conservação.

Segundo o SNUC, Plano de manejo (PM) é definido como:

[...] um documento técnico mediante o qual, com fundamentos nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação de estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

(MMA 2003:11).

- 5 Plano de manejo: documento técnico "... que deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas." (SNUC, Cap. IV, Art. 17, § 1º).
- 6 O Conselho é instância constituída por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade relacionados à área protegida, que pode ter caráter deliberativo ou consultivo.



Na interpretação do SNUC (Brasil 2002), o PM deve ser elaborado pelo órgão gestor, e aprovado por portaria do órgão executor, com ou sem participação da comunidade interessada<sup>7</sup>. O caráter participativo, neste caso, difere, de acordo com a categoria de manejo da unidade. Assim, este instrumento de gestão objetiva orientar, através de normas e diretrizes, o manejo da área protegida e pode ser interpretado como uma oportunidade para o intercâmbio de saberes e construção coletiva de pactos sociais, com base em informações consistentes sobre a área protegida e seu entorno.

Nessa lógica, o Plano de manejo<sup>8</sup>, pode ser interpretado como instrumento normatizador e orientador para a gestão da Unidade de conservação e se constitui, em tese, em “espaço social” de negociação, integração de saberes e base de discussão para pactos e acordos, com o objetivo de orientar o manejo da área protegida.

Além do Plano de manejo, o SNUC prevê para cada área protegida um Conselho<sup>9</sup>, com as seguintes funções: elaboração do regimento interno, no prazo de noventa dias, contados a partir da sua instalação; acompanhamento, elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo da unidade de conservação (quando for o caso), garantindo o seu caráter participativo; integração da Unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; avaliação do orçamento da unidade e do relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor, em relação aos objetivos da unidade de conservação; parecer ou manifestação sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; proposição de diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso<sup>10</sup>. O Conselho representa, portanto, um instrumento de

7 Conforme previsto no capítulo IV do decreto.

8 Tanto para as novas UCs quanto para as já existentes, o SNUC prevê um prazo de 5 anos para a elaboração e execução do Plano de Manejo.

9 Decreto Nº 4.340/00, Art. 20.

10 É importante ainda enfatizar que, no Brasil, as questões de integração entre população de entorno, moradores do interior da área protegida, terras indígenas e quilombos são

gestão, uma instância potencial para a construção de governança, e para a expressão local. Nele se espera a representação e a participação da sociedade na gestão da área protegida, e a consolidação de um “espaço potencial” de mediação nas relações sociedade/ Estado, podendo o mesmo representar uma via importante de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder.

Gohn (2003) define conselhos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal, em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos [...] agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos” (Gohn 2003: 7). O Conselho é, assim, por definição, um espaço institucionalizado para o engajamento da sociedade nos processos de decisão vinculados ao planejamento e à gestão democrática da unidade de conservação, uma instância formal de participação e controle social. Assim, um espaço de construção de governança, por excelência.

### **O conceito de governança: conceituando para interpretar**

O conceito de governança vem sendo construído e adquirindo novos significados em políticas públicas, notadamente a partir dos anos 80, quando passa a aparecer, com maior visibilidade e frequência, em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, nos quais são incluídos outros atores além das instituições formais de governo. Porém, uma das bases para esta discussão tem, aparentemente, inspiração em um artigo de Ronald Coase, intitulado “The Nature of the Firm”, publicado em 1937, que trata da integração entre sociedades privadas e parceiros externos. Na década de 1970, o tema é retomado por autores como Oliver e Williamson que, segundo Milani, Solinis (2002)<sup>11</sup>, contribuíram para a sua difusão em maior escala.

---

extremamente complexas e, assim, o Conselho configura-se em importante mecanismo de gerenciamento de conflitos.

11 Atualmente, é possível o acesso a uma extensa produção acadêmica, na área de administração, da chamada governança corporativa. A proposta original de significação para o termo foi inspirada na idéia de substituição de uma gestão vertical e hierarquizada por uma organização global

Mais tarde, especialmente a partir da década de 80, o termo governança passa então a ser aplicado a contextos distintos e mais amplos, em gestão governamental e desenvolvimento local, num contexto histórico em que o neoliberalismo se estabelece como filosofia econômica dominante. Neste sentido, as agências internacionais de apoio e interessadas no desenvolvimento, passam a apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados, que tem como objetivo implantar um novo modelo de gestão dos recursos (materiais, humanos, etc.), adequando as estruturas administrativas dos estados nacionais à abertura generalizada dos mercados (Milani, Solinis 2002)<sup>12</sup>.

Nessa leitura, o relatório Nossa Comunidade Global (Comissão sobre governança global, 1996) parte da premissa central: a estabilidade mundial depende da negociação de acordos e consensos, reafirmando a soberania e a gestão democrática das nações, como a base estável para esta construção. O conceito de governança recebe assim uma chancela no plano internacional, e é apresentado como:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, é um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

(Nossa Comunidade Global 1996: 2)

Por esta via, o conceito passa a incorporar o compromisso da negociação e, evidentemente, do gerenciamento de possíveis conflitos, decorrentes de interesses sociais e/ou econômicos distintos.<sup>13</sup> E alguns autores sugerem

---

e em rede, mais apropriada à gestão de corporações e às demandas geradas pela inclusão de parceiros externos, como nos casos de terceirização de serviços

- 12 Em 1992 é formada, por 28 representantes de diferentes países e áreas do conhecimento, a Comissão Sobre Governança Global. Esta elabora, a partir de demanda da Secretaria General da ONU, um relatório denominado Nossa Comunidade Global (Comissão sobre Governança Global, 1996).
- 13 No entanto, pela vinculação histórica do termo "governança" às políticas econômicas neoliberais do Banco Mundial, muitos autores consideram este conceito como um complemento na regu-

que, em nível local, o uso do conceito de governança contribui ainda para a problematização das questões relativas à coordenação entre as demandas e ações de governo, mercado e sociedade. Com este objetivo, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004: 21) apresentam a perspectiva de governança democrática:

[...] denominamos governança democrática os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social, assegurem e ampliem a maior participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais.

Assim, o conceito adquire novas interpretações, expressas pelo acréscimo de adjetivos, como “boa” governança, “má” governança, governança “corporativa”, governança “democrática” e outras terminologias. No entanto, todas estas adjetivações são utilizadas para reforçar a necessidade de ampliação de participação de diferentes atores/setores sociais na esfera decisória.

Nesse contexto, duas tendências distintas influenciam o emprego do termo “governança”: a denominada “socialdemocracia de cunho neoliberal”<sup>14</sup> e, aquela designada como “abordagem democrático-participativa”. Esta última, foco do presente trabalho, visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da sociedade (Frey 2004). A visão democrático-participativa enfatiza, sobretudo, o potencial democrático e

---

ção da globalização econômica. Milani e Solanis (2002) reafirmam as críticas neste sentido, e apontam o perigo da mitificação do conceito de “boa governança”, embutido nas propostas de esvaziamento do poder do Estado, em nome de uma regulação “democrática”. Os mesmos autores (Milani; Solanis 2002), consideram que os questionamentos levantados pelo debate têm o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público, reconhecendo o importante papel dos atores não-governamentais na democratização dos processos em curso.

14 enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado, que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo” (Oliveira apud Frey, 2004).

emancipatório de novas abordagens da governança, evidenciando o benefício que pode advir da aproximação entre o modelo gerencial tradicional e o modelo democrático-participativo.

Nesse caso, não é proposto o afastamento do Estado de seus papéis de mediação e coordenação, mas sim a participação ativa dos distintos setores sociais nas instâncias decisórias. No entanto, os diversos autores que partilham desta análise, enfatizam a necessidade de capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos, para que participação da mesma não seja apenas um simulacro democrático mas um caminho de construção de governança capaz de “recuperar o vínculo governo-cidadão, elemento chave para a legitimidade das formas de governo...” (Gallicchio 2005). O entendimento desta relação para o presente trabalho, é que a interação do setor governamental, com a base social local pode, em tese, trazer benefícios à gestão do patrimônio coletivo, a partir de um sistema de co-responsabilidade.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), expresso no Acordo de Durban (IUCN 2003),

[...] governança engloba a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento, que determinam a forma pela qual se exerce o poder, a responsabilidade e as tomadas de decisão, e na qual os cidadãos e outros interessados diretos expressam sua opinião.<sup>15</sup>

Neste sentido, Graham, Amos e Plumptre (2003) apresentam uma lista de princípios de boa governança para as áreas protegidas, definidos, em grande parte, com base em consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas, e em diversos documentos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Estes autores definem governança como “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e, como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos”. Para eles, governança diz respeito, fundamentalmente, às relações de poder e às responsabilidades compartilhadas no processo decisório em assuntos de

---

15 Livre tradução do *Acuerdo de Durban*. Durban (IUCN 2003).

interesse coletivo, envolvendo quem tem poder de decidir, quem influencia as decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

Baseados numa concepção de “boa governança”, Graham, Amos e Plumptre (2003) propõem cinco princípios-chave que se interconectam e, em alguns casos se sobrepõem, para a avaliação da governança em áreas protegidas:

**Legitimidade e voz:** Envolve direito à voz de todos os implicados; orientação ao consenso; existência de contexto de suporte democrático e de direitos humanos; grau apropriado de descentralização no ato de decisão; gestão participativa na tomada de decisão em áreas protegidas; participação dos cidadãos em todos os níveis de tomada de decisão relacionados às áreas protegidas; existência de associações civis e mídia independente; e alto nível de confiança entre os vários atores envolvidos

**Direcionamento:** Considera visão estratégica; conformidade com o direcionamento internacional relativo às áreas protegidas; existência de direcionamento legislativo (formal e de regras tradicionais); existência de sistemas nacionais de áreas protegidas e planos de gestão individualizados; demonstração de liderança efetiva.

**Desempenho:** Engloba a perspectiva de eficiência na consecução de objetivos; capacidade de execução das funções requeridas; capacidade de coordenação; capacidade de disponibilização de informações ao público sobre desempenho; responsabilidade e capacidade de lidar com as críticas da sociedade; monitoramento e avaliação; gestão adaptativa e dinâmica; gerenciamento de risco.

**Responsabilidade/Credibilidade na prestação de contas:** Tem como focos centrais: clareza na definição de responsabilidades e autoridade (quem presta contas de que, e a quem); coerência e visão; papel das lideranças políticas; existência de instituições públicas responsáveis por zelar pela prestação de contas; sociedade civil e mídia capazes de mobilizar demandas com este objetivo; e transparência.

**Honestidade/Imparcialidade:** Considera a existência de um contexto jurídico de apoio; imparcialidade, correção e eficácia na aplicação das normas relativas às áreas protegidas; equidade no processo de criação e gestão de áreas protegidas.

Estes princípios orientadores dos processos de construção da governança em áreas protegidas e sua utilização, podem contribuir tanto para nortear o planejamento, como para a avaliação de processos. Segundo os mesmos autores, (Graham, Amos E Plumtre 2003), é fundamental se ter em mente que os princípios de governança são, ao mesmo tempo, objetivos e meios na construção de uma sociedade pautada no exercício da cidadania.

Tendo como inspiração esta discussão teórica, o presente trabalho busca analisar alguns desafios para a construção de governança na gestão de parques nacionais no país, a partir da leitura crítica do “Estado da Arte”, com relação aos Planos de Manejo e os Conselhos Gestores, principais instâncias formais de engajamento de controle social previstas no SNUC.

## O contexto da gestão nos parques nacionais no Brasil

A criação de parques nacionais, no país, reflete, de maneira evidente, os processos e estratégias de proteção da natureza no Brasil que, embora significativamente inovadores, em alguns casos, privilegiaram, historicamente, modelos centralizadores de implantação e gestão, conforme discutido por Medeiros (2003) e Medeiros *et al.* (1998). Esta lógica é resumida pelos autores, em três fases distintas: a década de 30, com a definição dos primeiros instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas e a instituição do primeiro Parque Nacional do país, baseado no modelo “Yellowstone”, num movimento de proteção dos biomas brasileiros, numa lógica baseada no fortalecimento e centralização do papel do Estado na gestão da biodiversidade; o período da ditadura militar, com a revisão e definição de novos instrumentos em políticas públicas, com enfoque mais nacional e sentido geopolítico e ações de controle de território, e a definição de uma base institucional e legal para as políticas ambientais; e, o período pós 1985, com a redemocratização do país, que potencializou a expansão e re-estruturação de estratégias de proteção da natureza, com uma tendência clara à “simplificação” da política e a visão sistêmica, o que culminou em 2000, com a criação do Sistema Nacional

de Áreas Protegidas (SNUC). Com ele, os instrumentos de participação social para a gestão, reafirmados pelos princípios do Plano Nacional de Áreas Protegidas. (Brasil, 2006)

Porém, a origem do modelo brasileiro de proteção da natureza, inspirado no Parque Nacional de Yellowstone, partiu de premissas nitidamente diferentes daquelas da realidade brasileira, conforme discutido por Diegues (1996), o que resultou no estabelecimento de conflitos inspirados na perspectiva de cisão sociedade e natureza, e na consolidação de práticas de gestão centralizadas, nas quais o Poder Público, durante várias décadas, foi o único responsável pelo processo. Esta lógica se altera nitidamente, a partir da Política Nacional de Meio Ambiente (Brasil, 1981), da Constituição Federal (Brasil, 1988) e da Lei 9985, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil, 2000). Este arcabouço legal reafirma um papel fundamental da sociedade no processo de proteção da natureza, o que se fortalece ainda mais pelo Plano Nacional de Áreas Protegidas<sup>16</sup>, no qual, o compromisso de inclusão social é elemento fundamental da política.

Assim, os parques nacionais tipificam, a partir de sua origem, como nenhuma outra categoria de manejo de áreas protegidas no Brasil, a cisão sociedade-natureza em toda a sua complexidade (nela, sendo o conflito o elemento central) e talvez, por esta razão, eles representem também o maior desafio para a construção de novas práticas em políticas de proteção da natureza no país. Neste cenário, o compromisso de construção de governança democrática representa um ponto de partida para a gestão.

Como resultado deste percurso histórico, no Brasil existem 55 parques nacionais (IBAMA 2006) distribuídos nos diversos biomas brasileiros (Quadro 1), e este número tende a ser ampliado nos próximos anos. Os parques nacionais representam mais do que 20% do território nacional legalmente protegido, o que equivale a aproximadamente 17.631.180 hectares<sup>17</sup>.

Con tudo, o processo de criação de parques nacionais, induzido pelo momento político brasileiro e pelas pressões internacionais, não foi acom-

---

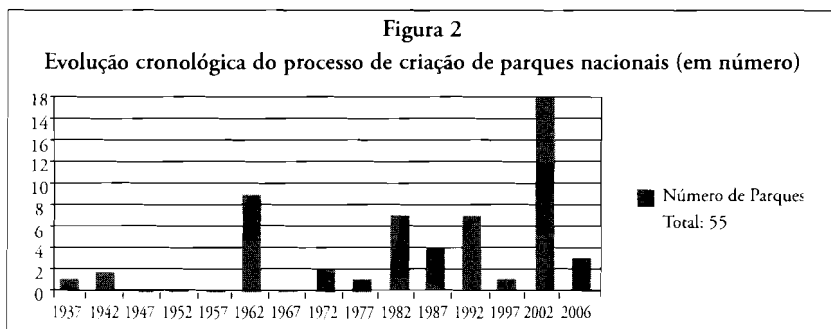
16 Decreto 5758/2006.

17 Para esta análise, não são consideradas terras indígenas ou quilômbos, por estas não serem constituintes do SNUC, embora sejam consideradas pelo PNAP.



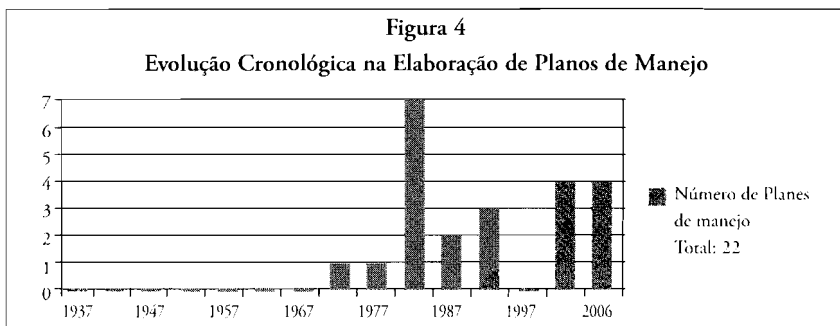
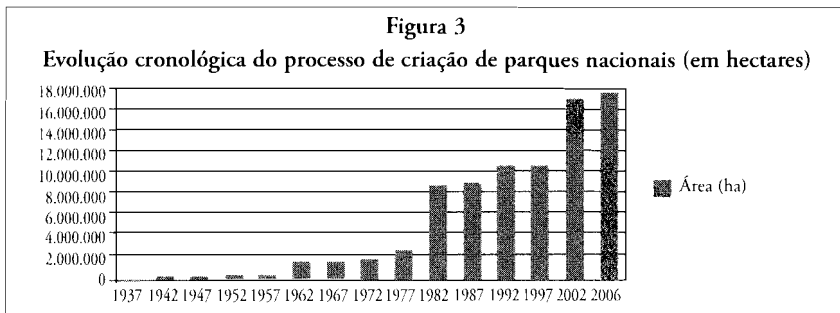
panhado por mecanismos efetivos de participação e inclusão social, o que acabou por consolidar tensões decorrentes da clássica cisão entre sociedade e natureza. Este contexto se expressa de maneira evidente nos parques nacionais, considerados na legislação como Unidades de conservação de proteção integral, nas quais apenas é admitida, por lei, a utilização indireta dos recursos renováveis, através de pesquisa científica, educação ambiental e ecoturismo<sup>18</sup>. Vale ressaltar ainda, que o contexto de gestão de parques nacionais, embora de responsabilidade federal<sup>19</sup>, é extremamente variável por região, em função do contexto das prioridades e políticas públicas adotadas para o desenvolvimento regional e da competência local, em termos de recursos humanos e alcance político.

Cronologicamente, é interessante registrar que a evolução no processo de criação de parques nacionais, em termos de número (Figura 2) e área (Figura 3), não correspondeu à consolidação do processo de gestão, com base na elaboração de Planos de Manejo e criação de Conselhos (Figura 4).



18 De acordo com as recomendações do Plano de Manejo.

19 A gestão de Parques Nacionais é de responsabilidade do IBAMA/MMA.



Se a cronologia no processo de criação de parques nacionais, refletiu descontinuidades políticas, em termos de prioridades estabelecidas para a proteção da natureza no país, houve, no contexto nacional, uma agregação progressiva de parcelas do território para a conservação dos recursos renováveis (expressas em parques nacionais) e uma internalização deste compromisso em políticas públicas. No entanto, a criação destas áreas não foi acompanhada, na mesma proporção, pela consolidação de instrumentos de manejo. Assim que, na atualidade, apenas metade dos parques nacionais dispõem de Planos de Manejo, e destes, muitos estão desatualizados ou obsoletos. Evidentemente que o “efeito SNUC” tende a inverter esta tendência e este movimento parece claro pelos dados levantados pela pesquisa.

Além disso, o PM<sup>20</sup> foi sempre, ou na maioria das vezes, interpretado como documento técnico, de uso restrito aos gestores, pela cultura de

20 O IBAMA dispõe de um roteiro metodológico para elaboração de Plano de Manejo.

contratação de serviços especializados para a sua elaboração, o que sempre envolveu custos elevados. A sua concepção tem sido, na maioria das vezes, o resultado de uma interlocução direta entre gestores e consultores especializados, mas nem sempre familiarizados com a realidade local. Da mesma forma, a metodologia empregada para a sua elaboração, em raras ocasiões, privilegia a participação do ator ou saber local no processo. Da mesma forma, muitos Planos de Manejo, principalmente os mais antigos, têm o seu foco no diagnóstico e não no prognóstico, o que torna este documento, freqüentemente, de uso limitado e de difícil tradução para a sociedade.

Como muitos estão obsoletos e defasados, evidentemente, não refletem em seu conteúdo a dinâmica regional. Também não refletem os reais desafios para a gestão, que ultrapassam os limites formais da área protegida, em termos de integração de políticas públicas e ao alcance das ações planejadas. Em função de sua complexidade interdisciplinar e da demanda, em tese, dirigida às questões diversificadas do manejo, os custos de elaboração tendem a ser elevados, o que muitas vezes inviabiliza a iniciativa; a contratação de serviços especializados também não é simples, pelas questões burocráticas e administrativas envolvidas. Da mesma forma, o processo de elaboração, com raras exceções, considera a participação e o envolvimento dos vários segmentos da sociedade em sua discussão e no delineamento de pactos e acordos. Assim, não há ainda o compromisso para aprimoramento contínuo (o conhecimento gerado evolui ao longo do tempo e se beneficia da troca das diversas informações), ou a adaptação do processo às condições locais e à percepção de flexibilidade, uma vez que as decisões dependem de avaliação contínua e retroalimentação do processo. Como instrumento de gestão, o PM se configura, também, como um “espaço possível” de articulação social em bases tecnicamente consolidadas, seja através do conhecimento compartilhado, das soluções negociadas “a priori”, das oportunidades de intercâmbio e formação de redes ou de acordos estabelecidos (formal ou informalmente) para a gestão e consolidação da área protegida, no plano regional. Sob esta ótica, sua elaboração deve implicar um exercício de integração de políticas públicas na área de entorno.

No caso dos conselhos de parques nacionais, os desafios parecem ser ainda maiores. O “efeito SNUC” foi, certamente, a principal motivação para o movimento de criação de conselhos, principalmente porque a figura do conselho surgiu pela Lei 9985 como uma inovação, um convite à participação social na gestão de áreas protegidas, num cenário de ações claramente centralizadas em políticas públicas, até então. Assim, as instituições públicas, com competência formal para a gestão, tiveram que se adequar para esta transformação a curto prazo, num movimento de “contracultura”, tendo em vista o histórico de uma cultura institucional centralizadora, na qual a perspectiva sociedade/ natureza raramente encontrou um terreno de convergência. Da mesma forma, a urgência no processo de criação de conselhos para atendimento a uma demanda legal, gerou respostas de curto prazo, o que dificultou a mobilização institucional para a capacitação dos gestores públicos. Assim, os mesmos foram obrigados, repentinamente, a assumir uma responsabilidade, que envolve não apenas experiência operacional de gestão mas, principalmente, a capacidade de lidar com as complexas questões humanas envolvidas no processo. E, como não há ainda qualquer consenso metodológico sobre a implantação de conselhos e nem mecanismos para a sua avaliação, é pouco provável que estas instâncias formais de participação social, nos moldes atuais, funcionem efetivamente segundo os princípios de governança democrática para a gestão.

Cabe ainda acrescentar que a gestão de parques nacionais está sujeita a uma multiplicidade de influências internas e externas à área protegida, que afetam, em alcance e qualidade, a efetividade do processo de proteção da natureza nos diferentes biomas brasileiros. Entre estas podem ser mencionadas as especificidades das pressões antrópicas sobre a base de recursos naturais renováveis, as tensões fundiárias, as prioridades políticas regionais, o nível de qualificação e profissionalização de recursos humanos, e a disponibilidade de recursos financeiros para o manejo propriamente dito.

Da mesma forma, a gestão de parques nacionais ainda está dissociada das demais políticas públicas que incidem sobre o seu entorno. Por mais efetivos que sejam os conselhos, a gestão, numa perspectiva inclusiva, implica obrigatoriamente, em uma estratégia dirigida ao entorno, em

termos de integração de políticas e oportunidades, para que sejam internalizadas e consideradas em planejamento, as demandas de desenvolvimento local e proteção da natureza, para além dos limites formais da área protegida.

Dessa maneira, embora a discussão sobre o tema tenha avançado consideravelmente nos últimos anos, a gestão de parques nacionais permanece ainda na esfera pública e a participação da sociedade, neste caso, parece ainda periférica e experimental, embora seja evidente o movimento no sentido de construção de novas práticas, a partir da valorização das observações dos diferentes atores sociais. Este quadro parece indicar um processo ainda em fase inicial, e talvez por esta razão este seja um momento essencial para se refletir sobre os rumos desejados para a gestão de parques nacionais, a partir da projeção de cenários e construção de novas práticas em políticas de proteção da natureza.

### **Governança em áreas protegidas: uma análise possível?**

Pelas razões expostas, torna-se evidente que a disponibilidade (ou não) de Planos de Manejo ou Conselhos, não representa informação suficiente para a análise de governança em parques nacionais. Ainda assim, o panorama levantado indica, claramente, que um longo percurso terá ainda que ser percorrido, a começar pela implementação e/ou consolidação dos instrumentos formais de gestão e sua avaliação, com base nos compromissos estabelecidos pelo SNUC. Sem que estes “espaços potenciais de participação social” se efetivem, com base em metodologias consistentes e mecanismos sistemáticos de avaliação, a construção de governança para a gestão, em sentido mais abrangente, se constitui em desafio futuro.

Ainda durante a pesquisa, algumas reflexões surgiram e inspiraram novas discussões. O primeiro ponto diz respeito à dificuldade de obtenção de informação consistente sobre o processo de gestão. Frequentemente, a informação desejada sobre a gestão de parques nacionais ou não está disponível ou, se existe, é fragmentada, ou ainda se baseia em informações quantitativas mas não qualitativas de processo. Além disso, os dados obtidos em entrevistas ou outras fontes nem sempre coincidem com aqueles

apresentados e divulgados pelos veículos e sites oficiais, freqüentemente defasados<sup>21</sup>. Da mesma forma, há um nítido desbalanceamento entre as informações disponíveis, em termos de conteúdo e acesso, entre um parque e outro. Evidentemente que um dos elementos da “boa” governança se expressa na transparência e na democratização de informações confiáveis à sociedade. Embora, nos últimos anos, tenha havido pelo IBAMA e pelo Ministério do Meio Ambiente um significativo esforço nesse sentido<sup>22</sup>, parece haver ainda um longo caminho a ser percorrido com este objetivo.

Há que se considerar ainda, no processo de gestão, a autonomia limitada dos gestores de parques para tomar decisões diante do contexto local, nem sempre formatado segundo as restrições da legislação imposta a esta categoria de manejo. Os compromissos para a gestão são excessivamente complexos e os parques nacionais não dispõem ainda, para isso (com raras exceções), de recursos humanos e financeiros suficientes.

Acrescente-se ainda aos problemas da gestão, uma ênfase excessiva (e, freqüentemente estereotipada) nos compromissos imediatos e formais do SNUC, sem que seja realizada uma reflexão prévia sobre a realidade local, o que desloca do protagonismo alguns temas essenciais como a real cartografia do conflito e as subjetividades envolvidas na observação das instituições envolvidas sobre o processo.

Desde o momento do projeto de criação e da definição de limites de uma área protegida, são estabelecidas redes de relações entre diversos atores sociais. Assim, a viabilidade e o grau de eficiência na gestão destas áreas, em longo prazo, dependem, em grande parte, do entendimento das relações entre a administração das áreas protegidas e os grupos humanos em sua região de inserção (e entorno), bem como da percepção clara dos benefícios socioeconômicos que estas áreas podem gerar na perspectiva regional.

Considerando o contexto dos parques nacionais brasileiros, é possível que, para que a sociedade realmente se engaje no processo, a gestão tenha

---

21 Se esta é a situação com relação aos parques nacionais, ela é ainda mais evidente quando a pesquisa se dirige aos parques estaduais.

22 Foi criado recentemente o Fórum de áreas protegidas e nele são veiculadas publicações regulares e discussões sobre o tema.

que ultrapassar a visão hermética dos instrumentos previstos pela legislação e avançar no sentido da inovação e da construção de estratégias de desenvolvimento local para o entorno, que permitam o engajamento e a inclusão efetiva dos atores sociais, através da geração de benefícios econômicos e melhoria de qualidade de vida, em sentido amplo. Esse movimento resulta na redução da pressão do entorno sobre a base de recursos renováveis e na participação espontânea no processo de gestão. Nesse caso, é fundamental que o processo de gestão transcenda em sua concepção, os limites do parque e considere e internalize a importância da integração de políticas públicas no entorno. Parece claro que na dinâmica do entorno interagem conflitos mas também possibilidades de inovação e desenvolvimento de novas formas de se pensar a natureza, não em termos de restrição ao desenvolvimento mas como simbologia de agregação de valor às alternativas econômicas locais. Assim, os parques nacionais poderão ser interpretados pela sociedade local não apenas como patrimônio inerte de acesso controlado, mas como fonte de cidadania.

Nesta perspectiva, não é possível que a gestão negligencie macropolíticas, nem as articulações necessárias com os demais atores institucionais regionais. Nesta direção, a relação da gestão de parques nacionais com a Agenda 21 Local ou os Conselhos Municipais, o INCRA<sup>23</sup>, e a FUNAI<sup>24</sup> (apenas para citar os atores mais evidentes) é ainda incipiente mas tende a representar um significativo avanço na mudança de foco de uma gestão “intramuros” para uma gestão sintonizada com a dinâmica regional. Na esfera macroestratégica, políticas de proteção da natureza precisam estar também articuladas com políticas de ordenamento territorial. Neste contexto, o PNOT (Plano Nacional de Ordenamento Territorial) precisa compor a pauta de discussões. Em 2003, a Lei 10.683/03, atribuiu ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa, as responsabilidades sobre o ordenamento territorial no Brasil e a Política Nacional de Ordenamento Territorial foi proposta pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. A partir da necessidade de diminuir as desigualdades regionais, o PNOT foi elaborado com o objetivo de apoiar o

---

23 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

24 Fundação Nacional do Índio

desenvolvimento a partir de bases endógenas, promovendo a atuação de agentes locais em articulação com o Estado e agentes da iniciativa privada. Para o PNOT, foram identificados temas prioritários que englobam “... ambiente e recursos naturais; economia e fluxos econômicos; sociedade e suas expressões culturais e políticas e suas expressões institucionais”. Estes temas atravessam articulações entre gestão da natureza e inclusão social.

É importante que se considere também que realidades regionais distintas resultam em respostas desiguais, em tempos diferentes de resposta e, qualquer tentativa de padronização de metas e resultados poderá gerar mais prejuízos do que benefícios no processo de construção de governança democrática.

Na discussão sobre governança e poder local, Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) afirmam ser a noção de governança

[...] útil para problematizar as dificuldades e desafios colocados à construção de arranjos institucionais na interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas em curso em nossa sociedade, cujo traço principal é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade, mas ao mesmo tempo garantam a concretização da democratização dos processos decisórios dos governos.

No entanto, as dificuldades identificadas para a construção da malha de interações, necessárias para a consolidação do processo, se iniciam ainda na etapa de criação de parques nacionais, quando em geral, apenas os aspectos físicos e bióticos são considerados na consulta pública. Nesta fase inicial do processo de criação da UC, o grande desafio parece ser promover a participação da sociedade, levando ao conhecimento dos atores sociais, em linguagem adequada à realidade local, as informações que lhes permitam compreender também os impactos econômicos e sociais advindos da criação da UC. Este conhecimento possibilita a construção de uma visão crítica sobre o tema, o levantamento de demandas e a construção de pactos, o que certamente contribui para a noção de co-responsabilidade para a gestão.



Da mesma forma, para que funcione como instrumento efetivo para a gestão, o Plano de Manejo deve ser interpretado como um pacto negociado, construído com base em informações consistentes sobre a área e a partir da observação dos vários atores sociais, e não apenas como um documento técnico de ordenamento e controle e/ou uso dos recursos renováveis. Como instrumento de gestão, o PM se configura, também, como um “espaço possível” de articulação social em bases tecnicamente consolidadas, seja através do conhecimento compartilhado, das soluções negociadas “a priori”, das oportunidades de intercâmbio e formação de redes ou de acordos estabelecidos (formal ou informalmente) para a gestão e consolidação da área protegida, no plano regional. Sob esta ótica, sua elaboração deve implicar um exercício de integração de políticas públicas na área de entorno.. Nessa leitura, além de instrumento técnico de gestão, o Plano de Manejo pode se expressar também como veículo para a democratização e internalização de informação relevante sobre a área protegida para a sociedade, e a base de um “pacto social” para a gestão, a partir de dados consistentes e realistas, levantados em conjunto entre governo e sociedade.

Mas o campo efetivo de disputas e negociações, instituído pelo SNUC, se expressa, efetivamente, pelo Conselho da Unidade de Conservação. Como espaço público jurídico-institucional, é no Conselho onde as demandas são legítimas, por princípio, e são previstos os canais de confronto e interpelação democrática entre os projetos sociais, a fim de que estes possam se constituir em alternativas viáveis e o mais inclusivas possíveis (Loureiro *et al*, 2005). Para afirmar a institucionalidade pública e democrática dos Conselhos, são necessários mecanismos que garantam o respeito às suas deliberações. Dessa forma, o grau de autonomia do Conselho poderá ser (ou não) ampliado, em função de sua configuração (paridade em relação ao acesso às informações, à viabilidade de participação e à configuração local dos atores), seu tipo (consultivo, no caso de parques nacionais) e sua representatividade, no espaço plural. Assim, o Conselho de um Parque Nacional não é mero canal de comunicação e informação, mas o fórum próprio ao processo de governança, elo entre governo e sociedade.

No plano da inovação para a gestão, além da operacionalização dos conselhos em novas bases, diversas iniciativas estão em curso,

considerando a co-gestão e/ou gestão compartilhada de parques nacionais com instituições não governamentais. Neste modelo, governo e sociedade interagem não apenas por intermédio dos conselhos mas por via de uma parceria formal, estabelecida por Termos de Referência previamente acordados, em termos de compartilhamento de deveres e responsabilidades para a gestão. Embora não exista ainda uma avaliação clara sobre a eficiência deste processo, este é também um dos caminhos possíveis para a construção de governança em políticas de proteção da natureza.

O relatório Nossa Comunidade Global (1996), considera que, no processo de governança, interesses conflitantes ou diferentes podem ser acomodados. Sem dúvida, tensão e conflito são intrínsecos ao processo de governança, mas antes de serem considerados mal a evitar, são também elementos-chave para o intercâmbio de visões e possibilidade real de inclusão do cidadão comum no processo e de interação construtiva, gerando e agregando valor. Segundo os princípios universais da governança responsável (Carvel; Oliver 2002), o Conselho governa, em tese, em nome de todos, é responsável pelas questões de gestão, em conjunto com a interlocução governamental. Toda a autoridade e responsabilidade são investidas assim no Conselho enquanto coletividade, considerando-se, no caso dos Parques Nacionais, o seu caráter consultivo. A efetividade do Conselho, em termos de funcionamento e como instância de governança, permite ampliar e garantir a autonomia social, uma vez que o Conselho representa o “mediador” nas relações entre sociedade civil e Estado. O Conselho poderá assim transformar os objetivos e demandas da sociedade em contribuições efetivas à gestão ou em políticas públicas que orientem e regulem as ações governamentais. A questão central, neste movimento, é como operacionalizar essas instâncias democratizantes, de modo que os Conselhos deixem de ser apenas um instrumento previsto por lei para referendar iniciativas governamentais.

A falta de tradição participativa da sociedade brasileira na gestão dos negócios públicos, a prática ainda limitada neste tipo de mecanismo, o desconhecimento, por parte dos atores sociais, de suas reais possibilidades e responsabilidades frente ao que é público, a imensa heterogeneidade de perfil e a limitada capacitação dos conselheiros, em termos de formação

política, são assim alguns dos desafios a serem vencidos para a construção da boa governança em Parques Nacionais. Embora o Conselho se legitime como instrumento de participação, expressão e representação, para que o engajamento dos atores sociais seja efetivo, é preciso que os conselheiros tenham acesso às informações e conhecimento sobre o “interesse” público, sobre as estruturas, os processos e os procedimentos da área governamental, em todas as instâncias. É imprescindível que estes sejam também capacitados e se qualifiquem para o desempenho de seu papel e de suas atribuições e, para tal, recursos devem ser previstos. Com competências, funções e objetivos definidos, o engajamento do Conselho na elaboração e avaliação de políticas e programas públicos poderá expressar os reais interesses do coletivo que representam. Para isso, o acesso à informação constitui condição essencial.

Observando os cinco princípios-chave que orientam a construção e a avaliação do processo de governança em UCs, propostos por Graham, Amos e Plumptre (2003), alguns aspectos merecem ainda reflexão. Valores éticos, respeito aos direitos humanos, eficiência no “feedback” à sociedade, credibilidade no processo de prestação de contas, visão estratégica, e conformidade com o direcionamento legislativo nacional e internacional relativos aos parques nacionais (e às áreas protegidas, em geral) devem estar refletidos nos instrumentos de planejamento, de avaliação e de controle para a gestão.

A participação social, neste caso, é entendida como promoção de cidadania e como “um processo social que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo” (Loureiro *et al*, 2003). A adoção de processos participativos para gestão de áreas protegidas deve buscar assim, fomentar estratégias e determinações que possibilitem a concertação e a “regulação dos conflitos” (Quintas, 2005) através da melhoria dos arranjos institucionais.

No âmbito de novos espaços de discussão em políticas públicas, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), foi instituído através do Decreto 5.758 de 13 de abril de 2006 após uma ampla negociação com a sociedade. O PNAP detalha e reafirma os objetivos expressos na Lei do SNUC e traz uma série de princípios relativos à constituição dos espaços institucionais de governança democrática. O

decreto enfatiza a preocupação com a inserção dos atores sociais na gestão, ressaltando a necessidade de se considerar, neste desafio, práticas tradicionais de manejo de recursos naturais e repartição equitativa de custos e benefícios advindos do manejo de áreas protegidas, tendo como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com a melhoria da qualidade de vida da população local e combate à pobreza. Uma preocupação central no PNAP se dirige ao envolvimento e à qualificação dos atores sociais para a gestão, o que se reflete na necessidade de se melhorar a qualidade dos espaços de governança, que incluem tanto os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, como os Conselhos Gestores das diversas UCs. Se for considerado que, na atualidade, ainda são poucos os conselhos de parques nacionais (ou demais UCs) efetivamente instalados e operacionais, este talvez seja um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo PNAP.

No entanto, um ponto-chave para a efetividade dos espaços de governança é que haja a percepção, por parte de todos os envolvidos, das incumbências e limitações dos conselhos em suas diferentes esferas. A consciência clara dos poderes e limites inerentes às diferentes instâncias de governança permite aos implicados trabalhar, de maneira mais objetiva, sobre as demandas da gestão, o que tende a evitar desgastes e frustrações no processo.

Mas embora lacunas sejam evidentes para a efetividade deste processo, são também inúmeras as oportunidades para a construção de uma nova realidade para a conservação da natureza no Brasil. O olhar lúcido e construtivo dirigido à desmistificação do “mito do conflito” talvez seja o primeiro passo para a gestão de parques nacionais. Com este entendimento, será então possível um movimento no sentido efetivo de governança democrática.

## Bibliografia citada

- Brasil (1981). “Lei No. 6938 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente”. Brasília: Diário Oficial.
- Brasil (2000). “Lei No. 9.985, de 18 de julho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. Brasília: Diário Oficial.
- Brasil (2002). “Decreto No. 4.340 de 23 de agosto de 2002, regulamenta os artigos da Lei No. 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC”. Brasília: Diário Oficial.
- Brasil (2006). “Decreto No. 5.758 de 13 de abril de 2006, que institui o Plano nacional Estratégico de Áreas Protegidas”. Brasília: Diário Oficial.
- Carver, J.; Oliver, C. (2003). *Conselhos de administração que geram valor*. São Paulo: Cultrix.
- Comissão sobre Governança Global (1996). *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Diegues, A. C. (1996). *O mito moderno da natureza intocada* São Paulo: Ed. Hucitec.
- Frey, K. (2004). “Governança urbana e participação pública”. In: ANPAD anais. Curitiba. (Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad2004-p-fr.html>).
- Gallicchio, E. (2005). “O desenvolvimento local: como combinar governabilidade, desenvolvimento econômico e capital social no território”. *Cuadernos del CLAEH*, No. 89, Montevideo.
- Gohn, M. G. (2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- Graham, J.; Amos, B.; e Plupmtre, T. (2003). “Governance principles for protected areas in the 21st Century”. IUCN.
- IBAMA (2005). “Educação ambiental em unidades de conservação”. Brasília: MMA.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal”. Disponível em <http://www.ibama.gov.org>. (Acesso em 15/01/2006) .
- IUCN (2003). “Acuerdo de Durban”. Durban: IUCN.

- Loureiro, C. F.; Azaziel, M.; Franca, N. (Orgs.) (2003). *Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: IBASE/IBAMA.
- Loureiro, C. F. et al. (2005). *Educação Ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. 2º ed. (revisada e atualizada). Rio de Janeiro: IBAMA.
- Medeiros, R.; Irving, M.; Garay, I. (1998). “A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção”. Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano 1, No 1, Salvador.
- Milani, C.; Solinís, G. (2002). “Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro”, em: Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?* Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Quintas, J. S. (2005). *Introdução à gestão ambiental pública*. Brasília: IBAMA.
- Santos, O. A.; Azevedo, S.; Ribeiro, LC (2004). “Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil”, em : *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

## Quadro 1

## Quadro-Síntese dos Parques Nacionais do Brasil

Nome do PN	Decreto (Data criação)	Área (ha) (Data)	Plano de Manejo (Data)	Conselho
Aparados da Serra	Decreto 47.446 (17/12/1959) alterado pelo Decreto 70.256/72	10.250	1983/1984 (revisão 2003)	Sim (2003)
Saint Hilaire/Lange	Lei 10.227 (23/05/2001)	24.500	Sem previsão	Iniciado o processo
Iguaçu	Decreto 1035 (10/01/1939)	170.000	1981(Revisão 1999/2000)	Desativado
Ilha Grande	s/n (30/09/1997)	78.875	Reiniciada a Elaboração	Iniciado processo
São Joaquim	Decreto 50922 (07/06/1961)	49.300	Previsão em 2006	Iniciado processo
Lagoa do Peixe	Decreto 93.546 (11/06/1986)	34.400	1998 (Revisão 2004)	Iniciado processo
Serra Geral	Decreto 531 (20/05/1992)	17.300	2003	Sim (2003)
Serra do Itajaí	Decreto de 04 de junho de 2004	57.374	Início em setembro de 2005	Sim (2005)
Superagüi	Decreto 97.688 (25/04/1989) e ampliado pelo Decreto nº 9.513 (20/11/1997)	21.000	Início em 2º semestre de 2005	Iniciado o processo
Cavernas do Peruaçu	Decreto S/N 21.09.99	56.650	Em Elaboração	Sim (2004)
Serra da Bocaina	Decreto 68172 04.02.71 Decreto 70694 08.06.72	97.953	2002	Não
Serra da Canastra	Decreto 70355 03.04.72	198.380	1981(Previsão de Revisão)	Sim (2004)
Serra do Cipó	Decreto 90223 25.09.84 Decreto 70694 08.06.72	63.467	Em Elaboração	Sim (2004)
Serra dos Órgãos	Decreto 1822 30.11.39 Decreto 90023 02.08.84	21.054	1980 (Em revisão)	Sim (2002)
PN da Tijuca	Decreto 50923 06.07.61 Decreto 60183 08.02.67 Decreto 70186 23.02.72	11.916	1981 (Em revisão)	Sim (2002)
Sempre Vivas	Decreto S/N 13.12.2002	124.555	Não	Não
Caparaó	Decreto 50646 24.05.61 Decreto S/N 20.11.97	63.707	1981(Em revisão)	Sim (2002)
Itatiaia	Decreto 1713 14.06.37 Decreto 87586 20.09.82	56.311	1982	Sim (2002)
Pontões Capixabas	Decreto 19.12.2002	17.496	Não	Não
Grande Sertão	Decreto 97658 12.04.89	463.337	2003	Sim (2004)
Veredas	Decreto 21.05.2004			
Restinga de Jurubatuba	Decreto S/N 29.04.98	14.903	Em Elaboração	Sim (2002)

## Governança e políticas públicas: desafios para gestão de parques nacionais no Brasil

Nome do PN	Decreto (Data criação)	Área (ha) (Data)	Plano de Manejo (Data)	Conselho
PN Marinho dos Abrolhos	Decreto 88.218 06/04/1983	91.300	1990	Sim (2002)
Chapada Diamantina	Decreto 91.655 17/09/1985	152.000	Em Elaboração	Sim
Pau Brasil	Decreto S/N 22/04/1999	11.500	Não	Não
Catimbau	Decreto 37603/2002	62.554	Não	Não
Lençóis Maranhenses	Decreto 8.060 02/06/1981	155.000	Homologado em 09/2003. Em processo de implementação	Iniciado o processo em 07/05
Nascentes do Rio Parnaíba	Decreto S/N 16/07/02	730.000	Não	Não
Serra das Confusões	Decreto S/N 02.10.98	502.411	2004	Não
Serra da Capivara	Decreto 83.548 05/06/79	129.140	2005	Não
Serra de Itabaiana	Decreto S/N 15/06/05	7.966	Não	Não
Monte Pascoal	Decreto 3.421 2000	22.383	Não informado	Não informado
Descobrimento	Decreto S/N 20.04.99	21.213	Não informado	Não informado
Ubajara	Decreto 45954 13.12.2002	6.299	Não informado	Não informado
Sete Cidades	Decreto 0744 1961	6.331	Não informado	Não informado
Jericoacoara	Decreto S/N 2002	6.295	Não informado	Não informado
PN Marinho de Fernando de Noronha	Decreto S/N 96.693/1988	10.796	1989	Sim (2001)
PN de Brasília	Decreto 241 29/11/61	30.556	1978	Sim (2001)
Chapada dos Veadeiros	49.875 11/01/1961	236.570	Não	Sim (2001)
Emas	Decreto 49.874 11/01/1961	133.064	Não	Sim (2002)
Chapada dos Guimarães	Decreto 97.656 12.04.1989	32.432	Em Elaboração	Iniciado o processo
Pantanal	Decreto 86.392/1971	136.028	Não	Não
Serra da Bodoquena	Decreto S/N 21.09.2000	77.232	Não	Não
Araguaia	Decreto 47.570 31/12/1959	562.312	1971	Não
Amazônia	Decreto 73.683 19/02/1974	864.047	1974	Sim (1986 /2004)
Pico da Neblina	Decreto 83.550 05/06/1979	2.200.000	Em elaboração	Não
Pacaás Novos	Decreto 84.019 21/09/1979	764.801	1984	Não
Cabo Orange	Decreto 84.913 15/07/1980	619.000	Em elaboração	Não
Jáú	Decreto 85.200 24/09/1980	2.272.000	1998	Não
Serra do Divisor	Decreto 97.839 16/06/1989	843.000	1988	78/05.07.2002



Nome do PN	Decreto (Data criação)	Área (ha) (Data)	Plano de Manejo (Data)	Conselho
Monte Roraima	Decreto 97.887 28/06/1989	116.300	Sim	Não informado
Serra da Mocidade	Decreto S/N 29/04/1998	350.960	Não informado	Não informado
Virúá	Decreto S/N 20/04/1998	227.011	Não informado	Não informado
Serra do Pardo	Decreto S/N 17.02.05	447.342	Não informado	Não informado
Serra da Cutia	Decreto S/N 01/08/2001	283.611	Em elaboração (2005)	Não
Montanhas do Tumucumaque	Decreto S/N 22/08/2002	3.867.000	Em elaboração	Sim (2002/2005)

Fonte: IBAMA/ 2006.

# Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña

Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis

## Resumen

La región amazónica brasileña ha sufrido diferentes procesos de ocupación y explotación que han dejado huellas de degradación ambiental en su paisaje. El cultivo de la soya, la explotación de la madera, la pecuaria, los proyectos hidroeléctricos y la minería, son algunas de las actividades responsables por el mal uso de los recursos naturales.

El papel de las políticas públicas en este contexto es crucial. En este trabajo se analizan algunas políticas tanto del nivel federal como regional y local que pretenden revertir este estado de cosas. Son acciones de gobierno y de la sociedad civil que repercuten en la forma como se decide el acceso y uso de los recursos naturales y, en esa medida, hacen parte de la construcción de la gobernanza ambiental de la región.

Palabras clave: Amazonia, gobernanza ambiental, políticas públicas.

## Introducción

Hace más de un siglo que la región amazónica sufre un proceso de ocupación y de integración que llevaron a graves repercusiones sociales y ambientales, debido a que no se tomaron en cuenta sus especificidades.

Cuales sean los gobiernos sucesivos y sus respectivos programas políticos, la Amazonía, que consideraban como un espacio vacío, ha sido el escenario de un proceso acelerado de explotación minera de sus recursos naturales.

Esto resultó en la formación de un arco de deforestación que se desplaza hacia el centro de la región en una secuencia de actividades extractivas y productivas que se traducen en altas tasas de deforestación y amplias áreas degradadas (Pasquis 2005).

Aunque la Amazonía ha estado integrada a la economía internacional, desde las *drogas do sertão*, la borracha, el oro, etc., en la última década, la soya en particular, y los *commodities* en general se volvieron el principal motor económico de este proceso, dinamizado aun más por la actual globalización de la economía que favorece la expansión de producciones agrícolas altamente capitalizadas (Pasquis 2006a).

La incorporación de tierras amazónicas al sistema productivo de la soya, si bien trajo divisas para el país, no aportó ningún beneficio a las poblaciones tradicionales de la región e impuso graves costos sociales y culturales. El sistema de producción altamente mecanizado que ocupa áreas cada vez más grandes, introduce desequilibrios territoriales (Pasquis 2006b) y excluye a los productores familiares, obligándolos a abandonar sus propiedades y a migrar hacia lugares cada vez más alejados o hacia la periferia de las ciudades amazónicas.

Frente a la búsqueda cada vez mayor de competitividad, el complejo brasileño de la soya respondió con el aumento de la dimensión de las parcelas, buscando tierras más baratas y externalizando los costos ambientales y sociales. El mercado pasó a tener un papel decisivo, definiendo el proceso y su dinámica y excluyendo al Estado y a la sociedad civil.

El fenómeno de la expansión de la soya tiene también una dimensión política con la llegada al poder de una nueva elite rural. Estos nuevos actores llegados del sur del país tienen un proyecto muy claro de expansión de sus prácticas productivas y de uso de los recursos naturales amazónicos. Iniciaron un proceso de privatización de los bienes comunes, a través del uso dado a las tierras y a ciertos recursos naturales. Para ello consiguieron asociarse al poder público y crear condiciones favorables a sus intereses.

Frente a esta dinámica económica privada y la poca eficacia de los instrumentos clásicos de control del poder público, con el gobierno del presidente Lula, se están implementado nuevos métodos para la creación de espacios de diálogo y la construcción de consensos basados en el fortale-

cimiento de la capacidad de negociación de los actores, en diferentes niveles (Weiss, *et al.*, 2006).

De esta forma, se ha venido organizando un proceso novedoso de acción colectiva por parte de los principales actores afectados. El Ministerio del Medio Ambiente aprovechó esta oportunidad para organizar “Consortios” e iniciar negociaciones entre todas las partes involucradas.

El reto ahora consiste en crear nuevos bienes comunes y en lograr que los productores, que tenían la costumbre de socializar las externalidades y privatizar los lucros, las integren a sus costos de producción.

A partir de estas realidades, el papel de las políticas públicas se hace cada vez más esencial en la creación de alternativas. Este artículo presenta un análisis de algunas políticas públicas implementadas para responder a esta situación en la región de la amazonía brasileña. Se concentrará en aquellas políticas que por su impacto e importancia son centrales en el desarrollo de la gobernanza ambiental de la región.

Por gobernanza ambiental se entiende las formas políticas, sociales, y administrativas de gobernar el acceso y el uso de los recursos naturales (Pulgar Vidal 2005). La gobernanza ambiental puede ser ejercida por medio de organizaciones e instituciones estatales (por ejemplo, ministerios, gobiernos municipales,) y/o por organizaciones o instituciones de la sociedad civil (por ejemplo, asambleas comunitarias, sistemas tradicionales de reglas y criterios para el acceso y o uso de recursos comunitarios, etc.), en ambos casos con mayor o menor incidencia de reglas de mercado (Pulgar Vidal 2005).

Las políticas consideradas en este trabajo, son de diferentes ámbitos territoriales, en particular de las escalas federal y regional. En la primera de ellas, haremos algunas consideraciones sobre el proceso de descentralización. También consideraremos los recientemente formulados Plan de ordenamiento territorial-PNOT y Plan de desarrollo regional-PNDR. Por último, haremos un sucinto análisis de la creación del sistema de áreas protegidas.

En el nivel regional abordaremos el Plan amazonía sustentable. Por último consideraremos el caso de Proambiente, por ser un ejemplo paradigmático de una experiencia de gobernanza nacida de la sociedad civil que es adoptada como política pública.

En todos ellos analizamos de qué forma estos procesos contribuyen o no en la gobernanza ambiental y en el mejor uso y apropiación de los recursos naturales. Concluimos con la idea de que el fortalecimiento de la gobernanza ambiental depende de la complementación entre las acciones del Estado y de la sociedad civil de forma que sinérgicamente creen un entorno de legitimidad propicio para los procesos de desarrollo sostenible.

### Las políticas del ámbito federal

La descentralización es tal vez una de las políticas públicas que más ha influenciado el ámbito institucional de los países en América Latina en los últimos años. En este trabajo nos referimos a este proceso como la acción y efecto de distribución de los poderes y competencias que previamente residían en el gobierno federal por medio del reconocimiento del derecho de las poblaciones locales y regionales a escoger sus autoridades gubernamentales y también como la transferencia a diversas corporaciones o instancias sub-nacionales de las competencias administrativas que antes ejercía el gobierno central (Finot 2001).

Los procesos de descentralización ganan fuerza a partir de la Constitución de 1988 en el Brasil y su ejecución se dio principalmente a través de una reforma en la política fiscal, con la institución del Fondo de participación de los municipios (FPM) y, mediante la transferencia para ellos de las políticas que tradicionalmente eran coordinadas y/o ejecutadas por los gobiernos estatal y federal, entre ellas, lo concerniente al medio ambiente.

En la Constitución de 1988 se establece que son competencia de la Federación de los estados y de los municipios proteger y preservar el medio ambiente. Para esto se prevé la institución de mecanismos que viabilicen la gestión ambiental tales como el estímulo a la aprobación de la legislación específica, la creación y pleno funcionamiento de los Consejos municipales del medio ambiente, la elaboración de la Agenda 21, acciones de educación ambiental, la creación de un fondo especial para el medio ambiente que garantice los recursos necesarios para la gestión, entre otros.

En los últimos años, las iniciativas del gobierno para reforzar el papel de los estados y municipios de la Amazonía en la gestión ambiental fueron aplicadas principalmente a través del Programa Piloto para la protección de los bosques tropicales- PPG7 y por el Programa nacional del medio ambiente- PNMA. La idea es que los esfuerzos en dirección de la descentralización del gobierno federal y las decisiones políticas de los municipios de la región permitan la consolidación de sistemas de medio ambiente que se basen en instrumentos de persuasión, comando, control y de articulación entre las diferentes escalas de gobierno.

Es de anotar que el 20% de los municipios brasileños, aproximadamente 1.200, no tienen todavía ningún tipo de representación de órganos ambientales. El Programa de gestión ambiental integrada que hace parte del PPG-7, cuyo énfasis es justamente apoyar el proceso de descentralización de la gestión ambiental dotando los municipios de la Amazonía de los medios necesarios para ello, viene fortaleciendo los órganos ambientales municipales a través de la promoción de la participación efectiva de la sociedad civil organizada. Sin embargo, un estudio realizado por el Ministerio del Medio Ambiente (2001) demostró que la infraestructura física, financiera y de recursos humanos disponibles en la mayor parte de los estados y municipios es todavía insuficiente para satisfacer las demandas ambientales.

Una cuestión que debe ser considerada es que no existe distribución directa de recursos para la gestión ambiental descentralizada. Los estados reciben transferencias del gobierno federal y tienen recursos propios y con ellos están obligados a constituir un fondo con los recursos recogidos. Por la creación reciente de estos fondos, todavía no se sabe bien la eficiencia de los mismos.

Se puede decir que la descentralización ambiental todavía no da muestras de una verdadera transferencia de responsabilidades y recursos desde el nivel federal a los municipios. El proceso continúa presentando déficit en la medida en que el tan deseado fortalecimiento institucional, tanto en términos políticos como técnicos y administrativos, continúa mostrando debilidades. Los instrumentos de política no demuestran su capacidad óptima de ejecución, y los consejos ambientales no están todavía funcionando plenamente como espacios de deliberación y participación. Esto

no implica que no pueda reconocerse una mayor responsabilidad por parte de los municipios en la gestión de sus recursos naturales.

Es de resaltarse que existe una enorme variedad de grados de descentralización en los municipios amazónicos y que el tema ambiental es tratado también con diferentes grados de importancia en cada uno de ellos. Existen desde los casos en que se da un verdadero interés en los temas ambientales y por lo tanto, una expectativa de posible fortalecimiento de las instancias de gobernanza ambiental, hasta aquellos en que se aprovecha de manera oportunista el tema por razones coyunturales.

La descentralización debe ir acompañada de la democratización de los procesos políticos que determinan una verdadera gobernanza ambiental y esto, a su vez, depende de cómo se distribuye verdaderamente el poder entre los diferentes niveles de decisión, así como de la autonomía real del nivel municipal y del grado de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Si bien la autonomía local y la desconcentración del poder son requisitos indispensables para una buena gobernanza, ellas no se dan sin riesgos. Estos se refieren a la posibilidad de monopolización y concentración de poder por parte de elites locales debida a la mayor autonomía municipal.

La estabilidad de las reglas es un requisito esencial para el éxito del proceso. Por esto, a pesar de las dificultades y deficiencias, es necesario perseverar en el proceso, fortaleciendo espacios de participación, consolidando mecanismos de articulación institucional y creando las condiciones de transparencia y responsabilidad entre las instancias de gobierno y la sociedad civil.

En cuanto al Plan nacional de ordenamiento territorial y Plan de desarrollo regional, estos dos programas de políticas públicas tienen como objetivo articular las acciones de las instituciones federales, de los estados y locales en la implementación de las políticas regionales y de ordenamiento territorial con el fin de buscar la reducción de las desigualdades regionales y promover la activación de los potenciales de la diversidad social, económica y ambiental del territorio (MIN 2005, 2006 a).

Las desigualdades regionales han sido responsables tanto por el uso intensivo de los recursos en algunas regiones, como de la sub-utilización de los mismos en otras. De igual forma, por la conformación de un

mosaico de situaciones muy diversas en términos de inclusión social y participación democrática. En la medida en que el PNDR pretende crear las condiciones para reducir las desigualdades y activar los potenciales de desarrollo de las regiones brasileñas, puede decirse que está creando un marco general para la consolidación de la gobernanza. De igual forma, el objetivo de crear una mayor fluidez territorial a partir de la consolidación de su infraestructura y sus redes, hacen que el PNOT pueda ser visto como una oportunidad de particular importancia para crear condiciones de desarrollo territorial, lo que en regiones como la Amazonía brasileña está muy relacionado con el uso de los recursos naturales (MIN 2005, 2006a).

Estos planes apuntan hacia la superación de las desigualdades sociales mediante el conocimiento de la oferta territorial. Para ello dan directrices para crear la arquitectura y las estrategias de gestión institucional requeridas para tratar de los temas regionales y territoriales de forma transversal. Con esto se espera que las acciones trans-sectoriales e ínter-escalares permitan y promuevan procesos que redunden en el desarrollo territorial en la región amazónica. En este sentido se puede afirmar que la promoción del desarrollo territorial para poblaciones que dependen de los recursos naturales y del medio ambiente, consideradas en los dos planes, tendrá efectos en las condiciones de gobernanza ambiental que conjuntamente deben garantizar las condiciones de uso de los recursos con el objetivo de promover procesos de desarrollo social.

De igual forma se puede esperar que estos planes promuevan y apoyen mecanismos y/o instituciones formales y no formales que direccionen el uso y acceso de los recursos de formas sustentables. Este es un paso en la dirección del fortalecimiento de la gobernanza en la medida en que ella requiere de marcos, instituciones, sistemas normativos, comportamientos, formas organizativas, modalidades de gestión, etc., para afianzarse como mecanismo de decisión de uso y acceso de los recursos naturales.

En la medida en que estos programas sirvan para revertir el cuadro recurrente de desigualdades regionales y para direccionar la forma como las fuerzas tradicionales deciden el uso y acceso de los recursos naturales, serán políticas que crearán un entorno que favorece la gobernanza ambiental en la región amazónica.



Por otra parte y como último aspecto a ser considerado en la escala federal, la creación de áreas protegidas involucra la refuncionalización de una parte del territorio realizada con criterios principalmente ambientales e implica en una nueva estructura de uso y de acceso a los recursos que en ellas se encuentran. El establecimiento de este tipo de áreas implica en el establecimiento de leyes, normas y acuerdos formales que caracterizan mecanismos de gobernanza ambiental, siempre que sean acordadas con las poblaciones locales.

Sin embargo, la creación de estas áreas no se da sin contradicciones. Si bien ellas pueden ser un paso en la dirección del fortalecimiento del gobierno sobre los recursos naturales y el ambiente, no siempre las comunidades locales están de acuerdo con su creación.

A pesar de que se trata de áreas donde está establecido por ley las actividades que pueden o no realizarse, y aunque sus fronteras están bien delimitadas, continúan presentándose conflictos con los habitantes de las regiones contiguas y con aquellos que aún las habitan. Muchas veces se trata de un entendimiento por parte de las instituciones de que la naturaleza, como ideal impuesto y realidad material producida, no es una construcción social sino una parte de la naturaleza que debe prescindir de la presencia humana.

Esta visión introduce elementos coercitivos en la territorialización de la conservación en lo que se refiere al control de las comunidades adyacentes. Desde el punto de vista social, el modelo territorial lindado excluye la mayoría de los sistemas de producción existentes y desarrollados por las poblaciones que requieren de la integración de diferentes recursos. Por lo tanto, el lindamiento desestructura sistemas de producción, creando enormes problemas socio-económicos para las comunidades.

No se pretende con estas consideraciones negar la importancia de la creación de áreas protegidas, apenas hacer visible un lado menos evidente que incide directamente en la vida de las poblaciones y en los procesos de estructuración de la gobernanza ambiental. La marginación de las poblaciones locales de los procesos de territorialización de las áreas protegidas no ayuda en la construcción de procesos de gobernanza ambiental, ya que desestructura las dinámicas de cohesión entre mecanismos institucionales formales y no formales y puede significar la imposición de reglas

y normas unilaterales que inciden negativamente en la conformación de espacios de participación y decisión sobre el uso y acceso de los recursos ambientales.

### El nivel regional

En este nivel analizaremos el Plan Amazonía sostenible-PAS (Saragoussi *et al.*, 2004). Se trata de un ambicioso programa lanzado en 2003 como carta de navegación para integrar e unificar todas las políticas de desarrollo de la región amazónica. Si se tiene en cuenta que prácticamente todos los sectores y empresas del gobierno desarrollan algún tipo de acción en la región, se consideró necesario ordenarlas para evitar lo que hasta ahora han sido acciones conflictivas, desconectadas, contradictorias y redundantes. El PAS deberá reorientar integrada y estratégicamente las acciones sobre la región a partir de una visión de gobierno y no de los diferentes sectores aisladamente (MIN 2006b).

El desarrollo de la estrategia identificó cinco ejes principales de acciones: la producción sustentable con tecnologías adecuadas; nuevos patrones de financiación; gestión ambiental y ordenamiento territorial; inclusión social y ciudadanía, e infraestructura para el desarrollo. Mediante estos ejes se espera comenzar a atacar algunos de los problemas recurrentes de la región como su escasa infraestructura económica, el grave panorama de desorganización predial y las enormes limitaciones en la gestión del territorio y de los recursos naturales.

En cuanto a la gestión de los recursos, se han introducido algunos mecanismos para organizar el acceso y racionalizar el uso de los mismos. Un ejemplo de esto es el caso de la madera a través de la certificación forestal. El manejo forestal certificado permite la extracción de la madera para fines económicos garantizando al mismo tiempo la reposición del recurso natural.

De igual forma, el programa establece reglas para la producción agropecuaria, defendiendo formas de manejo del bosque con tecnologías como la agro-ecología, que garanticen el uso del suelo de áreas ya desforestadas, de forma que los granos, la soja en particular, sea producida en

áreas donde los árboles ya han sido talados. En cuanto a la producción familiar, se incentivan patrones tecnológicos menos degradantes de los recursos y un cambio en la matriz energética que libere el uso de la leña. Otro aspecto es la remuneración de servicios ambientales como los certificados de reducción de emisiones de gas carbónico, que pretenden que la compensación por los servicios ambientales abra un camino para la valoración de prácticas compatibles con el desarrollo sustentable. Desde el punto de vista social, el PAS pretende contribuir a reforzar las redes y los espacios y foros amazónicos para la construcción de una identidad regional (MIN 2006b).

Las acciones incluyen proyectos de gestión ambiental integrada para los nueve estados de la Amazonía; proyectos demostrativos y actividades sustentables de recuperación de áreas de preservación permanente y reservas legales; prácticas agro-ecológicas de producción para pequeños productores, apoyo a reservas extractivas y planes participativos de manejo de recursos pesqueros.

En términos institucionales, una de las innovaciones del PAS es que instituye una interacción entre el Ministerio de Integración, responsable por el Plan y el Ministerio del Medio Ambiente, secretario ejecutivo del mismo. Su elaboración resultó del trabajo recíproco del nivel federal con los estados, contribuyendo así al proceso de descentralización. De otra parte, la interacción del PAS con el Plan pluri anual-PPA, que es el instrumento de planeación general del gobierno, abre una oportunidad de dialogo entre las macro-orientaciones de desarrollo y sus expresiones regionales (MIN 2006b).

Todas las acciones identificadas redundan en la creación de un entorno favorable para mejorar, racionalizar y organizar el uso y acceso de los recursos naturales en la región. Además, apuntan claramente hacia el fortalecimiento de la acción institucional a través de esquemas de articulación intersectorial y de la incorporación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales. Desde esta perspectiva, el Programa es un marco de referencia fundamental en el incentivo y fortalecimiento de mecanismos de gobernanza ambiental.

## Programa Proambiente

El Programa de desarrollo rural socioambiental de la producción familiar rural en la Amazonía (Proambiente), está dirigido a los agricultores familiares y nació como parte de las reivindicaciones del sector de pequeños productores rurales para superar la dicotomía entre producción rural y conservación ambiental. El programa reconoce el valor de los costos adicionales de los sistemas sustentables e incorpora la noción de remuneración de servicios ambientales.

Transformado en política pública e implementado por el Ministerio del Medio Ambiente, Proambiente cuenta con 10 polos pioneros de agricultura familiar, distribuidos en todos los estados de la amazonía. En el nivel federal sus acciones se realizan a través del Ministerio de Desarrollo Agrario, la Empresa brasileira de investigación agropecuaria (EMBRAPA), el Sistema de protección ambiental (SIPAM), además de las contrapartes en los estados (Junqueira 2004).

La idea central del programa es que los productores no son apenas proveedores de productos primarios sino que su producción tiene un carácter multifuncional que permite su inclusión social y la conservación del ambiente. El programa incentiva el uso sustentable de los recursos naturales y prioriza los sistemas de producción que incorporen tecnologías que no causen daños ambientales, la utilización de áreas degradadas mediante la implantación de sistemas agroforestales, agroextractivas y modalidades de pesca artesanal. El elemento central está en la prestación de servicios ambientales. A través de ellos el productor recibe apoyo para establecer procesos participativos de planeación y toma de decisión, fortalecer su organización social, obtener asesoría técnica y extensión rural, desarrollar el manejo integrado de recursos naturales en la unidad de producción y mecanismos de verificación de servicios ambientales a través de la certificación participativa y el seguimiento ambiental. Cuando se comprueba que presta los servicios ambientales, el productor tiene derecho a recibir una remuneración mensual.

El programa también trabaja el desarrollo territorial en la medida en que exige un Plan de desarrollo sustentable del polo, que busca la promoción del desarrollo local participativo. Un polo puede comprometer de 250 a

500 familias y el espacio territorial debe ser definido y justificado considerando aspectos técnicos, naturales, sociales y culturales (Junqueira 2004).

Los planes de utilización de la propiedad (individual) y de desarrollo del polo (colectivo) son los marcos o reglas fundamentales para el establecimiento del manejo integrado de los recursos naturales y para la ejecución de una planeación regional participativa.

El programa representa una conquista de los pequeños productores rurales en la participación del proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas públicas. Constituye también un ejemplo de movilización social exitosa en el control local del uso y acceso de los recursos naturales que incorpora criterios socioambientales de manejo.

Se puede afirmar que el programa Proambiente está consolidando un sistema de interacción de actores – pequeños productores e instituciones– que ha desarrollado reglas y procedimientos para conformar un marco institucional de gobernanza ambiental que está definiendo la conducción de las acciones actualmente. Como responde a una iniciativa de las propias poblaciones de pequeños productores, el marco general de acción y estrategias ha seguido un proceso de transparencia y legitimidad bastante reconocible. Esta característica le confiere credibilidad y pretende garantizar que el proceso de toma de decisiones sobre el uso y acceso de los recursos sea definido en las instancias locales.

## Conclusiones

Las experiencias de programas y proyectos analizadas en este corto espacio comparten algunas características que pueden resaltarse como definidoras de acciones que incentivan la agenda de la gobernanza ambiental. Es importante recordar que la teoría nos dice que en el uso de los recursos comunes de una localidad, la mejor gestión del territorio es aquella que establece relaciones inter-escalares o trans-escalares entre diferentes niveles institucionales, formales y no formales. (Berkes 2002). Las relaciones que permiten establecer vínculos entre las instituciones locales y las externas (regional y nacional, por ejemplo), fortalecen los mecanismos de reglamentación y confieren flexibilidad y agilidad a las instituciones loca-

les, permitiendo un mejor aprovechamiento y perfeccionamiento de éstas. La construcción de esta institucionalidad de diferentes niveles implica en el establecimiento de normas y reglas para la interacción entre los actores sociales (North 1992), que da una mayor capacidad de negociación a las sociedades locales, contribuyendo también a establecer su propia autonomía como instancia de articulación. La relación con las institucionalidades formales y no formales de otros ámbitos escalares se convierten así en un elemento importante en la construcción y/o consolidación de la gobernanza ambiental.

Otro elemento importante en esta inter-escalaridad institucional es que puede ayudar a romper las tradiciones y comportamientos excesivamente localistas que tantas veces reproducen esquemas de poder y prácticas clientelistas en los ámbitos locales en el uso y acceso de los recursos naturales. Puede, por lo tanto facilitar la formación de nuevas formas de relación institucional, así como la construcción de redes de poder local y de nuevas estrategias de cooperación territorial.

Los procesos de gobernanza requieren de dinámicas de interacción social que pueden nutrirse de otros procesos que no son necesariamente diseñados para incentivarla directamente. Es el caso de los planes de desarrollo regional y de ordenamiento territorial que si bien tienen objetivos dirigidos a incentivar procesos de desarrollo y de corregir desigualdades, pueden encender potenciales locales que dinamicen la interacción social en favor de procesos de gobernanza. La presencia de grupos sociales articulados alrededor de liderazgos legítimos, con una visión común y objetivos de consenso es un factor dinamizador.

Esto nos lleva a concluir que los procesos de gobernanza ambiental tendrán mayor posibilidad de éxito allí donde los procesos políticos tienen más legitimidad y donde la eficacia de las decisiones se garantice por su carácter consensual. En este sentido, la complementariedad entre sociedad civil y gobierno es una condición mínima deseable para crear los entornos mas adecuados para el arraigamiento de los procesos de gobernanza ambiental.

## Bibliografía citada

- Berkes, F. (2002). "Cross scale institutional linkages: perspectives from the bottom up", en Ostrom, E. *et al* (eds) *The drama of the commons*. Taylor and Francis, Ann Arbor.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y práctica*. Santiago: ILPES-CEPAL. Serie Gestión Pública.
- Junqueira, R. G. P (2004). *Estudo sobre gestão e controle social do Proambiente*. Brasília: MMA.
- Ministério de Integração Nacional (2005). *Política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília: MIN.
- \_\_\_\_\_ (2006a). "Subsídios para a definição de a política nacional de Ordenamento Territorial-PNOT (versão Preliminar)". Brasília: MIN.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *Plano Amazônia Sustentável*. Brasília: Ministério de Integração Nacional, MAM, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- North, D. (1992). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquis, R. (2005). "Causas e conseqüências do avanço da soja na Amazônia Legal: Elaborando a árvore causal". Belém: Embrapa Oriental.
- \_\_\_\_\_ (2006a). "Mercado y medio ambiente: el caso de la soya en la Amazonía brasileña". *Iconos*, 25: 47-56.
- \_\_\_\_\_ (2006b). "Desequilibrios territoriales en la Amazonia brasileña: el caso de la frontera de la soya". XXVII Congreso Nacional y XII Congreso Internacional de Geografía: "El aporte de la Geografía en la Superación de los Desequilibrios Territoriales y Sociales", mesa: La lógica del mercado y el ordenamiento del territorio, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, 17-20 de octubre 2006, Concepción, Chile.
- Pulgar Vidal, M. (2005) *Gobernanza ambiental descentralizada. Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los territorios rurales pobres*. Santiago: Fondo Minká de Chorlavi.

- Saragoussi, M ; Pasquis, R ; Zimmermann, J. (2004). *Amazonie: à la quête d'un développement durable*, Revue Tiers Monde.
- Weiss, J.; van Vliet, G.; Pasquis, R. (2006). "Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la amazonía brasileña". 52º Congreso Internacional de los Americanistas, CIEN 14: Viajes en los terruños de la gobernabilidad: límites e innovaciones en la teoría y la práctica de las políticas ambientales en América Latina. 17- 21 de julio, 2006 - Sevilla, España, 26 p.



Estudio do caso:  
**“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”**

Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis

**Resumo**

O objetivo do trabalho é avaliar os limites e as possibilidades de um instrumento de política pública com abordagem de Comando e Controle para combater o desmatamento ilegal no Estado do Mato Grosso situado na Amazônia Legal. Mais especificamente, trata-se da avaliação do sistema de licenciamento ambiental de propriedades rurais (SLAPR). Ele foi avaliado dentro de duas óticas: operacional e estrutural. Foi escrito a partir da releitura crítica da primeira avaliação feita pelo Ministério do Meio Ambiente sobre o SLAPR no Mato Grosso. Além disso, foi complementado com outras abordagens trazidas na literatura sobre licenciamento, descentralização e instrumentos econômicos. O instrumento não tem sido eficaz. O mesmo apresenta limitações tanto operacionais quanto estruturais. As operacionais se situam em diversos níveis que vão desde a falta de fortalecimento institucional, falta de técnicos capacitados até a completa desarticulação com outros órgãos e políticas, aliadas à falta de transparência nos processos. As limitações estruturais são mais substanciais, pois elas restringem o potencial de ação do instrumento em um nível macro e micro. Essa coleção de fatores é reforçada pela própria natureza dos instrumentos comando e controle que não são equânimes, nem estimulantes para os agentes que querem ser mais pró-ativos na questão ambiental. Nesse sentido é que os instrumentos econômicos, como a venda de serviços ambientais, poderiam ser uma alternativa, mesmo que temporária, para melhorar a conformidade dos agentes ao sistema.

Palavras chaves: desmatamento, licenciamento rural, avaliação.

## Introdução

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) sancionada em 1981 representou um avanço no cenário legal brasileiro. Mesmo com todas as dificuldades para sua regulamentação e implementação, ela tem conseguido em algumas áreas mais êxito que em outras. Dentre os instrumentos mais exitosos, ou no mínimo importantes, da política nacional, se encontra o licenciamento.

O licenciamento tradicionalmente foi aplicado no controle dos impactos causados pela produção industrial e desde 1983 se tornou obrigatório para toda atividade que causasse impacto ambiental. Ele faz parte da lógica do desenvolvimento sustentável, dentro de uma lógica oficial de crescimento econômico como responsabilidade ambiental. Não obstante, as diversas críticas dirigidas a esse instrumento, têm se consolidado cada dia mais dentro da política e gestão ambiental no Brasil e, ainda vem demandando setores da economia onde não era conhecido. Assim, o licenciamento chega até o campo no final da década de noventa, para cumprir a legislação do Código Florestal de 1965, que nunca foi devidamente respeitado.

O primeiro estado no Brasil a apresentar esse tipo de licenciamento, utilizando Sistema de Informações Geográficas (SIG) foi o Mato Grosso<sup>1</sup>. Essa demanda não se apresenta por acaso. O Mato Grosso é o estado legal dentro da Amazônia que mais vem se destacando pelo aumento de áreas desflorestadas num espaço de tempo relativamente curto. Essa dinâmica foi mais alterada na década de 80 e 90 com a entrada da soja no estado e a sua consolidação como o maior produtor dessa *commodity* no país. Dentro desse contexto em 1999 foi implementado o Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR) no estado.

O grande desafio das políticas de comando e controle como o SLAPR é conseguir tornar-se efetiva num contexto de economia de mercado, como é o caso do Brasil; sobretudo com a política de Estado (ou a não política) que vem sendo adotada nos últimos anos empenhada em

---

1 Informação obtida por meio da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente em dezembro de 2005.

conseguir superávits a partir da exportação de produtos agrícolas. Nesse sentido o que vem se verificando é a pouca efetividade de políticas ambientais para o enfrentamento do desmate ilegal no Mato Grosso. Isto significa dizer que o SLAPR desde sua implementação há cinco anos, não tem conseguido ser eficaz. Essa afirmação se sustenta através dos dados sobre o desmatamento no estado e também pela recente avaliação feita do instrumento pelo Ministério do Meio Ambiente (ISA/MMA 2005).

Assim, utilizando o caso do Slapr como linha condutora, esse artigo tenta evidenciar algumas idéias em torno do licenciamento: primeiro: o licenciamento está inserido dentro de uma superestrutura que não permite seu pleno funcionamento, servindo no máximo para legitimar os esforços do “campo ambiental”; segundo: a técnica, dando novas roupagens a antigos instrumentos, como é o caso do SLAPR, sem a devida articulação política e sem a utilização de outros instrumentos de estímulo econômico não é efetiva numa economia de mercado como a do Brasil.

Desta forma, o objetivo desse texto é analisar preliminarmente o SLAPR a partir de duas escalas: operacional e estrutural. Para tanto, foi utilizado como referência, além da literatura pertinente sobre instrumentos de gestão, o relatório de avaliação do MMA realizado entre setembro de 2004 a março de 2005.

## **Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR) do Mato Grosso<sup>2</sup>**

Dentro da Amazônia Legal o Mato Grosso é o estado que mais contribui para o incremento do desflorestamento. No entanto nos últimos dez anos esse ritmo vem sendo acelerado, sendo que uma quantidade expressiva

2 Essa seção foi baseada (dados técnicos, numéricos, bem como valores de desmatamentos e recomendações) no trabalho de avaliação do SLAPR realizado pelo Ministério do meio Ambiente, por meio do Instituto socioambiental (ISA) e do Instituto Centro Vida (ICV), no período de setembro de 2004 a março de 2005. O resumo do trabalho pode ser encontrado no site: [http://www.socioambiental.org.inst/docs/download/doc\\_mt.pdf](http://www.socioambiental.org.inst/docs/download/doc_mt.pdf). Além disso, muitas informações sobre procedimentos foram obtidas por meio da própria experiência da autora como projetista e através de consulta à legislação estadual.

tem sido desmatada de forma ilegal. A figura 1 mostra a totalização desses dados dentro do estado.

Figura 1 Total de desmatamento no Estado do Mato Grosso acumulado até o ano de 2004			
Desmate Total Absoluto (HÁ)	%Desmate Total	Desmate 1993-2004 Absoluto	%Desmate 1993-2004
28.842.582,00	31,84	12.822.822,00	13,29

Desta forma, Smeraldi (2004) relata que motivado pela preocupação com a conservação das florestas tropicais, o país começou a fazer parte, desde 1990 do Programa Piloto para Proteção de Florestas do Brasil, financiado pelo G-7 e União Européia e implementado com a coordenação técnica do Banco Mundial. No entanto esse processo somente se desencadeou na prática a partir de 1995. Em 1998 o Ministério do Meio Ambiente lança as bases para a elaboração do Programa Nacional de Florestas (PNF). Uma das estratégias era a “implementação de atividades de monitoramento e controle (enfocando principalmente o desmatamento ilegal e o uso do fogo)” (Smeraldi 2004:113). Além disso, percebe-se uma intenção dentro do PNF de descentralização das ações para os estados e municípios, acompanhando a política nacional. Desse projeto piloto nasceu o SLAPR do Mato Grosso.

### *Estrutura, base legal e implementação*

O sistema de licenciamento ambiental de propriedades rurais foi implantado no estado do Mato Grosso a partir de 1999, mas começou efetivamente a funcionar no ano 2000. Esse sistema é baseado no tripé: *licenciamento, monitoramento e fiscalização*. A base de informações do sistema acontece por meio de imagens de satelitais geoprocessadas, sendo

essa a grande inovação que facilitaria muito as atividades envolvidas no tripé. O licenciamento seria a peça fundamental para cadastrar as propriedades, seu ativo e passivo florestal, além de suas atividades. O monitoramento para detectar as atividades ocorridas na propriedade (sobretudo em termos de desmatamento e reflorestamento em áreas degradadas) após o licenciamento. A fiscalização ocorreria a partir da identificação das áreas críticas (desmates ilegais, áreas degradadas).

O governo do Estado do Mato Grosso teve sua Política Estadual de Meio Ambiente (lei complementar nº 38) aprovada em 1995. Dentro do código, estava previsto como instrumento da política de controle do desmatamento, o licenciamento das atividades florestais, mas somente em 28/01/97 um decreto estadual (1.401) regulamentou o uso desse instrumento. O Pacto Federativo dando poderes para que a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA) pudesse ser a gestora das atividades florestais no estado de Mato Grosso foi assinado em 1999/2000<sup>3</sup>. No ano de 2000, como consequência da implantação do licenciamento, o governo do Estado instituiu a lei 7.330 criando o sistema de compensação de áreas de reserva legal alterada, em áreas de Unidades de Conservação Estaduais (UC). Por essa lei o proprietário compra a área que falta de RL em sua propriedade dentro de uma UC estadual, ficando essa área alienada ao poder público estadual<sup>4</sup>.

O licenciamento ambiental rural sob competência dos estados e Distrito Federal está previsto na Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) 237/97 no artigo 5, relacionando o seu cumprimento às normas do código florestal (artigo 2 da lei 4.771 de 1965). Além disso, os estados concorrem na competência legislativa e administrativa, conforme previsto no texto constitucional de 1988. Além

---

3 Esses dados foram obtidos através de consulta à antiga FEMA, no entanto, não houve precisão na data da assinatura do primeiro Pacto Federativo. Esse pacto foi novamente renovado no ano de 2004, incorporando inclusive, novas obrigações florestais ao Estado como a emissão de licença para queimadas que anteriormente eram retiradas no IBAMA.

4 A principal legislação estadual referente ao licenciamento, com vários níveis de regulamentação é a seguinte: decreto estadual 1.401/97 (licenciamento das atividades florestais; lei estadual 7868/02 (referente à compensação de RL); decreto estadual 767/99; decreto estadual 1.292/2000; portaria FEMA 114/2000; portaria FEMA 21/2002; ordem de serviço 26/2000 (ISA/ MMA, 2005, p. 23).

disso, o artigo 10 da lei federal 6938/81 - Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) - prevê o licenciamento prévio de atividades que causem degradação ambiental, como são inegavelmente as atividades agropecuárias, sobretudo desmatamento, uso de agrotóxicos, manejo do solo, etc. Dessa forma, há um respaldo legal em consonância com a Constituição Federal e com a legislação ambiental federal para que o estado elabore sua política florestal e regule o licenciamento rural.

O escopo da licença ambiental fica restrito ao que está previsto no código florestal, nesse sentido o que é mais observado é a averbação da reserva legal, bem como sua locação e delimitação, e a presença das áreas de preservação permanente (margens de rios, córregos e lagos, topos de morros acima de 45, bordas de chapadão, etc). Além disso, para a licença, são requeridas informações sobre características físicas da propriedade (tipo de vegetação, relevo, hidrografia), sobre a produção (tipo de atividade, discriminação e quantificação da produção) e sobre a presença de açudes e barragens. Essas últimas são informações superficiais e passíveis de serem maquiadas, na medida em que não haja qualquer verificação sobre a veracidade das informações<sup>5</sup>.

Por meio da imagem digital e analógica que acompanha o projeto elaborado para o licenciamento, é possível verificar a existência de passivo ambiental e também do ativo. As áreas de reserva legal (RL) são relativas a sua tipologia de vegetação conforme relata o artigo 16 da medida provisória 2.166-67 de 2001. As Áreas de Preservação Permanente (APP) seguem o artigo 2 da lei 4771/65, dentro dos valores estipulados pelo código estadual, que são mais restritivos. É importante observar dois aspectos: somente é possível abrir novas áreas, dentro do que a legislação permite, mediante o licenciamento ambiental (Decreto Estadual 1.401/97 art. 3); o licenciamento para desmatamento fica condicionado a averbação legal na matrícula do imóvel (DE 1.401/97 art. 4).

---

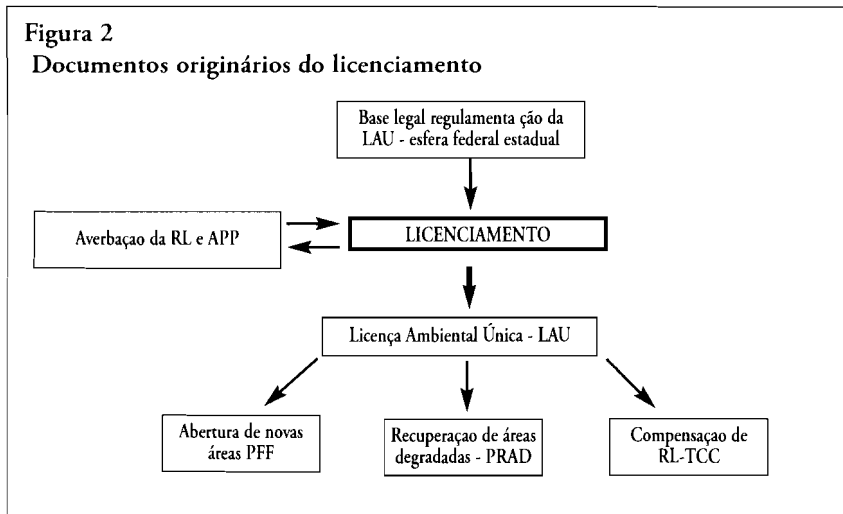
5 Os documentos necessários para a elaboração da LAU são: identificação do proprietário e da propriedade; pagamento de taxa (varia conforme o tamanho e o grau de poluição); certidão de inteiro teor atualizada; publicação em diário oficial estadual e periódico local; croqui de acesso à área; carta imagem do imóvel (meio analógico e digital com regras específicas para a separação das áreas); diagnóstico ambiental da propriedade (são relatadas, principalmente, as condições da RL e APP, mas contém outras informações sobre meio físico e produção) e plano de exploração florestal quando for o caso.

Atualmente somente com a posse da autorização para o desmatamento o proprietário pode requerer junto ao Ibama, a ATPF (Autorização para Transporte de Produtos Florestais) para o transporte do material lenhoso aproveitado economicamente (ISA/ MMA, 2005)<sup>6</sup>.

Se a propriedade tiver passivo de RL, o proprietário terá três opções: realizar um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD); compensar a área degradada em unidade de conservação estadual (lei 7868/02); o compensar em outra propriedade dentro da mesma micro-bacia.

Se o passivo for em APP, só há a alternativa de PRAD. Assim, no caso de passivo o proprietário assina um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), que pode ser simplificado ou não, se comprometendo a recuperar as áreas degradadas. No caso da opção por compensação da RL fora da propriedade, ele assina um TCC – Termo de Compromisso de Compensação.

O fluxograma resumido dos documentos originados do licenciamento está apresentado na figura 2.



6 A partir de 1º de janeiro de 2006, essa situação mudou, pois o estado, por meio de um termo de cooperação técnica com o governo federal em agosto de 2005, será responsável pela gestão florestal. Essa gestão, que já existe com o SLAPR, será ampliada, cabendo ao estado a competên-

## Identificação dos impactos do SLAPR

Em relação ao seu êxito este instrumento gerou boas expectativas, sobretudo, no meio científico e entre ambientalistas. Em um ano (2000 – 2001), houve redução de 24% na taxa de desmatamento e 53% no número de queimadas destas localidades. Em 2002, os números de desmates reduziram mais ainda no estado. A tabela 1 mostra as médias de desmatamento nesse período.

Tabela 1 Média de desmatamentos em Mato Grosso antes e depois do licenciamento	
Média do desmatamento 1993 -1999	1.283.785 ha
Média do desmatamento 2000 – 2002	672.968 ha.
Média do desmatamento 2003 - 2004	1.836.477 ha.
Dados: FEMA, 2003 e 2005.	

No entanto, contrariando as expectativas de declínio, os índices de desmatamento no ano de 2003 e 2004 foram bastante elevados: 1.858.00 e 1.814.302,00 hectares respectivamente. No ano de 2002 esses números eram de 795.000 ha., o que resulta em um aumento de 42.7% em relação ao ano seguinte. É importante ressaltar que do total desmatado no período de 2003, somente 500 mil hectares foram autorizados pela FEMA.

A avaliação ISA/MMA (2005) confirma com números, o que vinha sendo observado empiricamente através dos dados crescentes de desmatamentos no Estado. Segundo o relatório, os desmatamentos nos anos de 2003 e 2004 dentro das reservas legais, foram praticamente seis

---

cia para normatizar as atividades de silvicultura, manejo e reposição florestal, uso alternativo do solo e das indústrias de base florestal. Nesse sentido, alterações no código estadual de meio ambiente foram feitas, além da criação da política estadual florestal. (Fonte: Informação obtida através da mensagem N° 95/2005 do governador do estado do MT aos deputados da Assembléia Legislativa).



vezes maior que em outras Áreas Protegidas, como Terras indígenas e Unidades de Conservação. Além disso, o estudo mostrou que 48,5% dos desmatamentos em reservas legais entre 2003 e 2004, aconteceram em propriedades licenciadas em 2003, como mostra a tabela 2.

**Tabela 2**

**Desmatamento em 2004 nas propriedades e RLs,  
por ano de cadastramento**

Ano de cadastramento	Área passível desmatamento (ha)	Área de RL averbada (ha)	Total	%
2001	16.927	9.179	26.106	9,59%
2002	22.063	18.835	51.898	19,06%
2003	93.233	38.982	132.215	48,56%
2004	43750	18.289	62.039	22,79%
Total de desmatamento 2003-2004	186.974	85.283	272.257	100,00%

Fonte: ISA, 2005. <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2033>. Acesso: 07/07/05.

Deve-se considerar que é muito difícil um instrumento de comando e controle como o SLAPR, que nasceu para cumprir o Código Florestal Brasileiro (lei 4771/65), e que tem um custo oportunidade alto para o produtor, sobretudo em biomas amazônicos, funcionar bem em uma economia de mercado. Nesse sentido, é importante considerar a presença de várias forças de natureza econômica e política que jogam contra a eficácia do sistema. No entanto, analisando o cenário de sua implantação até o ano de 2003, percebeu-se que ele realmente atuou positivamente como inibidor dos desmates.

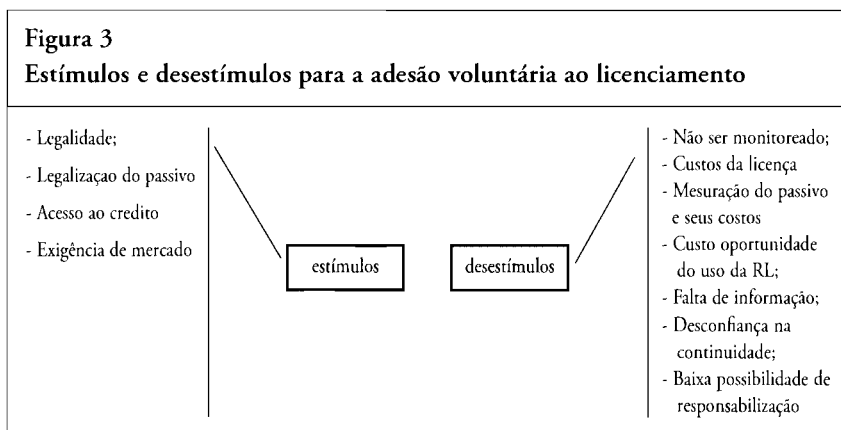
Analisando outros possíveis fatores que explicariam essa redução, verifica-se que em relação a soja, principal produto agrícola do estado, o mercado não deu sinais de mudanças relevantes no preço do grão nesse perí-

odo. O crédito rural para soja oscilou para baixo em 1999 e 2000, mas foi pouco significativo e, além disso, a área plantada manteve o ritmo de crescimento. Em relação à pecuária o preço da arroba em 2000/2001 e 2002 se manteve com tendência de alta. Assim, de acordo com os preços, o mercado não sinalizou desaceleração das atividades. Possivelmente áreas já abertas foram aproveitadas na produção.

Assim, o impacto do SLAPR no primeiro momento, foi considerado muito importante e o instrumento passou a ser mais valorizado como potencial desmobilizador de desmatamentos ilegais e em reservas legais.

Um outro efeito que merece ser destacado é sobre a aceitação política do SLAPR, sobretudo do licenciamento. De acordo com Jacobs (1995), a aceitação política do programa reflete diretamente o grau de restrição do instrumento. Ou seja, quanto mais ele provocar mudanças e quanto mais caro ele for, menos aceito ele será. No caso do SLAPR, ele gerou uma enorme resistência por parte dos produtores, porque, embora o código florestal estivesse em vigor desde 1965, ele nunca havia sido respeitado. As averbações e declarações de RL nunca eram checadas em campo, e assim, sempre houve um grande jogo de “faz de conta”. Quando se concretiza a perspectiva de que a propriedade seria monitorada, e que a “imagem do real” seria aquela efetivamente apresentada ao órgão, criou-se uma enorme celeuma entre os atores envolvidos. Como o setor do agronegócio tem grande força no estado, houve muita pressão na época da implantação do sistema. No entanto, eles tiveram que se adequar a esse “novo paradigma”, que nada mais era que o velho licenciamento travestido com um *upgrade* tecnológico, gerando, contudo, possibilidades de um monitoramento bastante efetivo.

Considerando que os produtores são uma parte importante para que o sistema dê certo, muitas inter-relações e vinculações foram sendo feitas ao licenciamento, no sentido de estimular esses atores a se licenciar voluntariamente. No entanto, a maioria somente se licencia por indução, após o recebimento de notificação do governo. Em relação aos estímulos e desestímulos para inserção no sistema, o diagrama da figura 3, retrata parcialmente o cenário que se desenhou com o licenciamento rural.



Dois estímulos muito importantes a serem comentados são: a vinculação ao crédito bancário e a exigência de mercado. No primeiro caso, bancos oficiais começaram a exigir esse tipo de licença para novos investimentos como no caso do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO). Contudo, para custeio e outras modalidades não é exigido. No segundo caso, como o passivo de reserva legal (RL) começou a ter valor econômico, a licença ambiental única (LAU) começou a ser um documento que informa esse passivo para a transação de propriedades rurais.

Entre as razões do desestímulo parece ser o mais importante, a resistência em ser monitorado. Ao entrar no sistema, quaisquer cortes ilegais, sejam no ativo ou no passivo florestal, serão percebidos. Assim, de maneira geral, os produtores preferem fazer tudo o que ainda gostariam em suas propriedades, para depois “legalizar” a situação. É importante frisar essa última parte, pois eles desejam entrar no sistema, contudo isso acontecendo mais tarde, eles evitam os custos, a burocracia e qualquer ilegalidade demora mais a ser detectada. Esse fato decorre claramente de outro desestímulo que é o fraco poder de fiscalização e poder responsabilização de quem comete a infração. A tabela 3 mostra o número de propriedades licenciadas, segundo o relatório de avaliação ISA/ MMA.

**Tabela 3**

**Ano, número de propriedades licenciadas e áreas licenciadas, de reserva legal e média de propriedades**

<b>Ano</b>	<b>Nº. propriedades licenciadas</b>	<b>Área licenciada (ha)</b>	<b>RL (HA)</b>	<b>Área média de propriedade</b>
2000	26	103.734	83.220	3.989,7
2001	77	264.865	180.019	3.439,8
2002	1.484	3.531.412	1.320.367	2.379,6
2003	2.352	6.035.869	2.076.526	2.566,2
2004(out)	1.825	3.461.854	1.273.866	1.896,9
<b>TOTAL</b>	<b>5.764</b>	<b>13.397.734</b>	<b>4.933.998</b>	<b>2.324,3</b>

Fonte: ISA. 2005. <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2033>, p. 7.

Considerando o último senso agropecuário de 95/96 no Mato Grosso, havia 21.139 propriedades acima de 200 hectares, as quais seriam aptas ao licenciamento. Assim, ao final de 2004, 27% das propriedades haviam entrado no sistema, com uma média de 6,75% ao ano. Considerando essa média, ainda demorariam aproximadamente dez anos para que todas fossem licenciadas. O que é extremamente lento para uma política em área de fronteira agrícola. Na próxima seção os problemas inerentes ao sistema serão analisados.

### **Avaliação do sistema: escala operacional**

No relatório de avaliação do ISA/ MMA (2005) os principais problemas e recomendações feitas ao sistema foram a respeito da eficácia e transparência na gestão, da efetividade na reponsabilização, no controle social e na articulação com instituições e políticas públicas.

Em torno dessas questões, todas com importância maior ou menor dependendo do nível e da distância de análise, algumas parecem realçar mais diante da fragilidade que empresta ao sistema. Partindo da idéia de Morin (1998) que o sistema é muito mais do que a aparência do todo e que em cada estrutura formativa há uma organização intrínseca e um funcionamento próprio, entende-se que o que deve acontecer é uma sinergia na organização desse sistema para que ele possa potencializar melhores resultados.

Baseado nessa idéia percebe-se que a *fiscalização* seguida da *responsabilização* é uma parte do SLAPR que não tem funcionado bem, fragilizando o sistema como um todo. Para ilustrar essa situação foram utilizados os números da avaliação do MMA que indica que apenas 12,5 % do total das áreas desmatadas ilegalmente no estado foram autuadas em 2004. Ou seja, a potência que o sistema lhe empresta não consegue ser absorvido pela estrutura e muito menos promover um processo sinérgico para melhorá-lo. O problema mais grave ocorre justamente quando uma propriedade fora do sistema comete desmatamento ilegal. Uma série de obstáculos dentro e fora do sistema, em diversos níveis contribui para que os problemas se avolumem, a saber:

### *Nível tecnológico*

A imagem com os novos desmatamentos é adquirida pela FEMA apenas no ano seguinte aos desmatamentos. Assim, entre o momento do ato e da identificação passaram-se no mínimo seis meses (considerando que os desmates ocorrem antes dos períodos de seca – abril/ maio).

### *Nível institucional*

- Pouquíssimos são os fiscais que atuam nesse setor;
- dificuldades de condições de natureza físicas e econômicas;
- dificuldade de identificar a área do desmatamento. Falta uma base de cadastro fundiário que permita a prévia identificação da propriedade;

- erros técnicos dos fiscais nos preenchimentos das autuações. Isso pode invalidar o processo;
- não há embargo no uso da área desmatada.

### *Nível interinstitucional*

O órgão não atua de maneira compartilhada com outros órgãos de fiscalização, como Ibama, Ministério Público, polícia federal, ou órgãos estratégicos como Indea, Intermat e Incra<sup>7</sup>.

### *Nível legal*

- Período muito prolongado entre o ato consumado e o pagamento das multas. “Quase 60% das multas levam mais de quatro anos entre sua lavratura e a inscrição na dívida ativa do estado” (ISA/ MMA, 2205: 9);
- valores subestimados (abaixo do previsto na legislação federal) e ou na maioria dos casos, reduzidos durante o processo;
- ganho econômico com a infração;
- falta de rotina de monitoramento pós-licenciamento para checar o cumprimento dos compromissos assumidos pelo produtor junto ao órgão.

Todos esses fatos têm agido contra a eficácia do sistema e como um desestimulador à adesão de novas propriedades. O mais grave é que esses problemas na fiscalização, aliados a letargia e a subvalorização das multas, têm um efeito multiplicador negativo para o sistema, inibindo novas iniciativas na política e descrédito da potência/capacidade do Estado de regular os desmatamentos, o que se torna em um convite à ilegalidade.

Em relação a problemas de *compatibilização de aspectos jurídicos* estaduais e federais, houve diversas falhas de acordo com o relatório de ava-

---

7 INDEA – Instituto de Defesa agropecuária do Mato Grosso; INTERMAT: Instituto de Terras de Mato Grosso e INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

liação. Contudo a mais expressiva foi a permissão pelo estado do Mato Grosso, de corte raso de área de ecótono ou transição (floresta de transição) em 50% das áreas das propriedades. Isso contraria o código florestal (MP 2166, 5 art, inc I) e o parecer jurídico do Ibama que precisava o valor de RL para ecótono em 80%. Além disso, há problemas de ordem técnica que podem influenciar na definição do bioma, pois são utilizadas três bases georreferenciadas diferentes para efetuar essa identificação. Isso gera um valor diferente de RL conforme o tamanho da propriedade e a base utilizada.

Um aspecto que merece mais destaque em relação às questões jurídicas é o problema da compensação da reserva legal. Ainda não se sabe qual o passivo ambiental de todas as propriedades de Mato Grosso, mas sabe-se que o ativo tem uma diminuição drástica a cada ano. A realidade é que não existe uma regulamentação específica no estado sobre essa compensação entre propriedades, mas somente entre áreas que estão em Unidades de Conservação. Como as áreas dentro de UCs têm um valor econômico bem mais baixo que as áreas produtivas, o cenário que se vislumbrou a princípio para o produtor, foi o de um bom negócio para que ele se libertasse do passivo ambiental. O problema é que desde que a legislação estadual sobre a compensação de RL em UC foi decretada em 2000, não houve nenhum caso liberado pelo governo até hoje. Nesse sentido, há várias questões sobre essa compensação ainda muito pouco entendidas.

Outro foco de problemas paira sobre *aspectos institucionais, gestão e a falta de transparência do sistema*. Desde a sua implementação o órgão estadual se mantém profundamente dependente de serviços terceirizados no que se refere à parte de georreferenciamento e processamento de dados. Isso gera prontamente dois problemas: informações de estado em posse de privados e, dificuldade de acesso a informações pelo público. Seguindo, percebem-se outros dois entraves que precisam ser melhorados: a falta de transparência do sistema e, a falta de comunicação com os outros órgãos, sobretudo Ministério Público. Sobre o primeiro desses dois pontos, o relatório de avaliação do MMA (2005) informa a dificuldade que ocorreu para obter informações financeiras sobre o SLAPR, tendo que recorrer a estimativas para fazer um balanço financeiro do mesmo. Se o MMA que é parte crucial do SISNAMA tem dificuldades de conseguir

informações de diversas naturezas, pode-se imaginar o que sobra ao “resto dos mortais”. Também existe a falta de transparência e falta de acompanhamento da sociedade em geral sobre desmatamentos ilegais, dificuldades de acesso e entendimento sobre o processo pelos produtores e técnicos contratados, além da demora nas licenças sem justificativa plausível, entre tantos outros aspectos inerentes a gestão.

Com relação à falta de comunicação com os outros órgãos, o problema é mais grave e reflete uma vontade política de uma superestruturação que nem sempre deseja o bom funcionamento de políticas públicas que contrariam seus interesses econômicos e políticos, mas o fato é que essa comunicação facilitada entre órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com o Ministério Público, com órgãos fundiários federais e estaduais como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto de Terras do Mato Grosso (INTERMAT) e outros ainda, como Instituto de Defesa Agropecuária do Mato Grosso (INDEA) são imprescindíveis para aumentar a eficácia do sistema. Nesse sentido, poderia se estabelecer parcerias institucionais com metas e prazos a serem cumpridos.

Por último, convém destacar que o licenciamento tem sido subutilizado. Ele poderia ser aproveitado para fazer um diagnóstico mais aprofundado do uso da propriedade, solicitando medidas mitigadoras para os impactos mais significativos.

### **Avaliação do sistema: escala estrutural**

Até que ponto é interessante para o governo de um estado que incentiva o desenvolvimento do agronegócio, a implementação eficaz de um sistema como o SLAPR, que de certa forma, restringe áreas para produção dentro do paradigma hegemônico?

Até que ponto a conquista do poder político no Estado pelo “setor privado inserido no agronegócio”, que sempre propagou a necessidade de mínima interferência do Estado, pode representar para os produtores uma complacência em relação ao não cumprimento da legislação ambiental?

Essas duas questões são muito importantes como cenário de fundo



para se pensar como problemas de ordem estruturais, dentro da superestrutura, colaboram efetivamente para que o SLAPR não funcione ou funcione mal. O estado do Mato Grosso sempre foi dependente economicamente da atividade agropecuária. Nos últimos anos esse fenômeno se potencializou com o ciclo da soja e com uma vasta fronteira agrícola a ser explorada no estado. Em relação a isso, é preciso entender que a pressão dos setores econômicos sobre a flexibilização ou o não cumprimento da legislação ambiental no setor florestal, passa a ser um fato concreto dentro dos governos. Os conflitos começam a aflorar quando parte do governo e da sociedade começam a pressionar num movimento contrário ao desmatamento ilegal das novas áreas e na punição daqueles que vem forjando essa dinâmica, no entanto, é um jogo de forças desiguais, e o estado acaba cedendo às pressões econômicas. Nesse caso, a política ambiental representa a mão esquerda “remendando” os desacertos da mão direita do Estado, como atesta Bourdieu (em Sorrentino *et al.*, 2005).

Por outro lado, é importante o questionamento sobre o paradigma que se insere o licenciamento e a quem ele serve (Carneiro 2005:78). Indica que “por razões estruturais, o ‘campo da política ambiental’ revela-se, desde sempre, submetido aos imperativos econômicos e políticos mais gerais que determinam o uso das condições naturais como condições de acumulação de capital”. Para esse autor, há um consenso de que essa compatibilização pode ser alcançada por meio de licenciamento, fiscalização e punição das atividades econômicas potencialmente poluidoras. Ou seja, acredita-se na fórmula de um desenvolvimento capitalista ecologicamente sustentável, o que segundo Carneiro (2005), citando Leff, Kurz, Foladori, Sachs entre outros, é irrealizável, posto que é uma autocontradição inerente a esse sistema.

Essa autocontradição seria aquela em que o capital para multiplicar necessita consumo. Consumo pressupõe maior produção e gasto de recursos naturais. Para o Estado continuar propiciando condições de produção dentro do sistema, ele necessita proteger os recursos naturais. Nesse contexto, “a mediação estatal faz-se presente para assegurar o provimento e o uso das condições naturais como condições da produção capitalista, mas ao mesmo tempo, deve responder de alguma forma, às pressões de classe e grupos sociais interessados em outros usos das condições naturais”

(Carneiro 2005: 29). Assim, essa seria a segunda contradição do capitalismo, para além da contradição de classes.

Na lógica do desenvolvimento sustentável “oficial”, onde o licenciamento está inserido, existe uma grande crença na resolução dos problemas ambientais pela via dos arranjos tecnológicos (Zhoury; Laschefski; Paiva 2005). Essa constatação é clara quando se verifica a euforia que se deu com o uso do SIG no sistema de licenciamento rural no Mato Grosso. Para a maioria dos técnicos envolvidos estaria resolvido o problema dos desmatamentos ilegais. E, de fato, o problema seria bastante minorado, se o sistema funcionasse eficazmente em seus três pilares. Ou seja, se funcionasse de fato como um sistema. Com essa constatação não se pretende afirmar que o incremento das políticas com novas tecnologias seja algo negativo. Pelo contrário. Elas são bem vindas, desde que fique claro que mesmo com elas as limitações continuarão a existir, porque na escala estrutural, o programa é concebido para não ser completamente cumprido, posto que, nesse caso, não atende aos interesses do capital que pressiona e, que de certa maneira, exerce o poder econômico e político no estado. Essa conclusão parece inequívoca para qualquer política que desagrade o poderio econômico de determinada região ou país, sobretudo se consideramos a política ambiental. Fica assim, “restando ao ‘campo da política ambiental’ cada vez mais, o papel de apresentar ‘mitigações’ e ‘condicionantes’ às atividades econômicas” (Carneiro 2005: 78). Neiva (2001: 4) corrobora com essa assertiva e observa que “o sistema de licenciamento ambiental precisa ser reformulado em seu modo de racionalidade porque tal como é praticado [...] apenas simula o controle da qualidade ambiental, respaldando efetivamente os interesses econômicos do sistema”.

Por isso mesmo, não se pode nem avaliar o SLAPR sob o enfoque somente operacional e tecnocrático, nem somente na escala macro, no nível estrutural. Em ambos os casos isoladamente seria redutor. É necessário ter clareza do contexto macro, para saber como agir no nível operacional. No entanto, nesse processo, as políticas somente irão melhorar na medida em que elas forem realizadas “com” a participação da sociedade e não “para” a sociedade. Guimarães (1997) reafirma essa questão dizendo que dentro das exigências por um desenvolvimento sustentável está a maior democratização do Estado ao invés de sua ausência e abandono e

substituição pelo mercado. O maior desafio, segundo o autor, é subordinar os interesses de ambos (estado e mercado) aos da sociedade civil.

É certo que mercado não deve subordinar governo e sociedade, como vem acontecendo recorrentemente nos últimos anos, no entanto, sem instrumentos de mercado na política ambiental, será muito difícil conseguir melhorar a performance das políticas. A solução talvez fosse regulamentar o mercado, minorando as falhas que ele gera quando atua sozinho. Na próxima seção serão dados alguns argumentos a favor da utilização de instrumento de mercado para o fortalecimento do SLAPR, ou qualquer outro sistema, que atue contra o desmatamento ilegal no Mato Grosso.

### **Opções para melhorar a política: esboços iniciais**

Concentrar toda a responsabilidade da implementação da política ambiental, como papel exclusivo do Estado, não tem se mostrado eficaz. Nesse sentido, a potencialização da implementação das políticas poderia acontecer, utilizando-se os instrumentos da esfera econômica, além do controle social através de movimentos militantes. É o que Soromenho (1994: 99) denomina de “capacidade de decisão repartida e flexível”. No entanto, é inegável o importante papel do Estado nesse processo, que deveria cumprir quatro tarefas principais (Soromenho 1994:101): melhorar sua capacidade de intervenção normativa e reguladora; assumir a política de ambiente como interdepartamental e de alcance estratégico; maior abertura às iniciativas da sociedade civil; dar exemplo e ser vanguarda na cena internacional.

Quando se analisa o sistema, percebe-se que, para além de melhorias estruturantes nos três pilares, sobretudo no da fiscalização e responsabilização, é necessário incorporar outros instrumentos para potencializar a política de controle de desmatamento. Há uma demanda geral pelos produtores grandes e pequenos, para que os serviços ambientais obtidos por meio da manutenção das reservas florestais sejam compensados, mormente, em locais onde a exigência é 80% como no bioma Amazônico.

Além dos produtores vários autores (Tobey 1993; Fearnside 1999; Margulis 2004) vêm debatendo esse problema e considerando que

somente uma flexibilização, com entrada de outros instrumentos, que tenham estímulo econômico ao produtor, inibiria o desmatamento na Amazônia. Eles têm indicado como alternativa para áreas de floresta tropical, como as que dominam a Amazônia Legal, que haja a comercialização dos serviços ambientais e que funcione como uma compensação pela não utilização do solo da floresta. Esses serviços são muitos, entre eles os mais destacados são os benéficos oferecidos pela conservação da biodiversidade, pela regulação climática; como seqüestradora de carbono; pela manutenção do balanço hídrico local e regional, entre outros. É interessante notar que alguns têm alcance local e outros, a maioria, tem uma importância internacional (Fearnside 1999).

O grande problema nessa questão é de natureza prática. É difícil considerar os serviços ambientais como quaisquer outros bens dentro da Economia, posto que a maioria deles não tem preço e, além disso, os direitos de propriedades não são definidos, haja vista que são bens públicos. Souza (2000:171) argumenta que no capitalismo, o processo da demanda e da oferta, pressupõe um mercado onde haja um valor que seja atribuído mediante uma ordenação cardinal que de forma prática seriam os preços. Nesse sentido, se há demanda pelos bens oferecidos pela floresta, e, além disso, há o desejo de se preservá-las pelo seu valor intrínseco, essa ordenação cardinal, será necessária como valor de referência por aqueles que estão dispostos a pagar por ela. A discussão é: como chegar a esse valor de referência? E aí é que entra todo o instrumental da Economia Ambiental, em especial a valoração e a análise custo benefício.

Para exemplificar com dados empíricos, foi escolhido o estudo de Margulis (2004: xvi, xvii) mostrando os resultados da análise custo benefício da relação retirada da floresta, para implementação da pecuária<sup>8</sup>. Os resultados apontam que os custos sociais do desmatamento foram avaliados na ordem de US\$ 100,00/ha/ano, enquanto que a estimativa da renda privada potencial da pecuária, se revelou abaixo com o valor de US\$ 75/ha/ano. Considerando que o benefício seria menor que os custos

---

8 A despeito dos resultados há que ser considerar que há uma gama de ressalvas em relação a essas análises que não cabem nesse referencial.

sociais, foram feitas simulações, mostrando que os produtores estariam dispostos a aceitar valores relativamente baixos (R\$ 45/ha/ano = US\$15,00), para não expandir a área cultivada em área de floresta. Estes valores podem subir até R\$ 200,00/ha/ano quando a substituição da floresta foi pela agricultura.

Assim, percebe-se que já existe instrumental para revelar esse valor, mesmo com todas as ressalvas e a capacidade de implementar e monitorar um programa de compensação. O licenciamento seria um instrumento muito importante no caso desse monitoramento e teria uma outra dimensão, pois o custo de oportunidade por não utilizar a área seria compensado, fazendo que o proprietário tivesse interesse em sua conservação. Zhang (2000) relata que a nova política florestal chinesa incorpora vários instrumentos compensatórios para que os proprietários sejam estimulados a mudarem a forma e a estrutura da produção. A política agrícola americana, em sua mais recente revisão (1996), ampliou o rol de programas ambientais existentes, “legitimando aqueles que visam a retirada de terras da produção, para fins de preservação” e reforçou o uso dos instrumentos econômicos, bem como na utilização dos enfoques do custo benefício e custo eficiência (Souza 2000: 363).

Parece que o governo brasileiro começa a ter mais clareza das limitações para conseguir frear o desmatamento, somente com comando e controle, e inicia um processo de negociação junto a COP 11 (conferência das partes) para dar valor às florestas em pé. O que países como Brasil e Costa Rica começam a negociar, é sobre um mecanismo de venda de crédito de emissão de CO<sub>2</sub> por desmatamento evitado para ser considerado dentro do protocolo de Kyoto ou mesmo fora do Protocolo, mas no âmbito da Convenção. No entanto, esse processo ainda deve demorar alguns anos, tanto por razões técnicas sobre o modo de se fazer essa operação como também por motivos políticos, devendo entrar na próxima etapa do protocolo em 2012 (Angelo 2005).

Mesmo sabendo das limitações operacionais e políticas, essa possibilidade não pode ser desconsiderada. Ao contrário, o governo brasileiro deve buscar formas de facilitar a conservação, com mecanismos que concorrem com a devastação: os econômicos.

## Considerações finais

O licenciamento vem se consolidando como um importante instrumento de gestão no Brasil. No entanto apresenta limitações, tanto operacionais quanto estruturais.

As operacionais se situam em diversos níveis que vão desde a falta de fortalecimento institucional, falta de técnicos capacitados, até a completa desarticulação com outros órgãos e políticas, aliadas a falta de transparência nos processos.

As limitações estruturas são mais substanciais, pois elas restringem o potencial de ação do instrumento. Segundo Zhouri, Laschefski e Paiva (2005) o licenciamento se situa como um paradigma da adequação, sendo um mecanismo de “regulação” fraco, diante de um sistema determinado e decidido em outras instâncias. Dessa forma, constata-se que na medida em que o licenciamento, como no caso do SLAPR no Mato Grosso, atrapalha os interesses econômicos e políticos que dominam a superestrutura nacional e internacional, ele será “logicamente” ineficaz. Ou seja, há toda uma estrutura forjada para que realmente o instrumento não alcance o êxito que poderia, independente do uso de novas tecnologias. A justificativa para a ineficácia fica ainda restrita a assuntos tecnocráticos e jurídicos.

Essa coleção de fatores é reforçada pela própria natureza dos instrumentos, comando e controle que não são equânimes, nem estimulantes para os agentes que querem ser mais pró-ativos na questão ambiental. Nesse sentido que os instrumentos econômicos, como a venda de serviços ambientais, poderiam ser uma alternativa, mesmo que temporária, para melhorar a conformidade dos agentes ao sistema. Resumidamente alguns tópicos foram elencados sobre o SLAPR: políticas de comando e controle tendem a ser ineficazes em economias de mercado como o Brasil; O SLAPR não tem funcionado como um sistema; O SLAPR não tem conseguido ser eficaz, por razões operacionais, mas, sobretudo estruturais; A tecnologia aplicada ao sistema, não integra na sua organização a ponto de criar uma sinergia que potencialize seus resultados; O SLAPR deve ser potencializado por outros instrumentos de política ambiental, sobretudo os econômicos.

Não obstante, todos os problemas levantados, esse instrumento não pode ser desprezado e representa um avanço ao que havia anteriormente. A descentralização, nesse sentido, desde que respaldada e compartilhada com a União, deve ajudar para que a efetivação no cumprimento das políticas públicas nos estados seja mais democrática e eficaz.

### Bibliografia citada

- Angelo, C. (2005). “Bird apóia carbono de floresta, diz diretor”. Folha de São Paulo. Folha Ciência, A-14, São Paulo.
- Carneiro, E. J. (2005). “A oligarquização da Política Ambiental mineira”, in: Zhouri *et al*, *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autentica.
- Fearnside, P. (1999). “Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal”, in: Cavalcanti, Clóvis (org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- Guimaraes, R. P. (1997). “Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas”, in: Becker, B.; Miranda, M. (orgs.). *A Geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Instituto Sócio Ambiental, junho de 2005, “Mato Grosso, Amazônia (i)Lega”, (Coordenação: André Lima), Brasília, Endereço: [http://www.socioambiental.org/inst/docs/download/doc\\_mt.pdf](http://www.socioambiental.org/inst/docs/download/doc_mt.pdf). “Acesso: 07/07/05).
- ISA/ MMA (2005). “Sistema de licenciamento ambiental rural em propriedades rurais do estado do Mato Grosso: análise e lições na sua implementação”. Projeto PNUD: Bra 98/005, MMA, (no prelo) (participação do ICV), Brasília.
- Jacobs, M. (1995). *Economía verde: medio ambiente y desarrollo sostenible*. Santa Fé de Bogotá: Uniandes.
- Margulis, S. (2004). *Causas do desmatamento da Amazônia brasileira*. Brasília: Banco Mundial.

- Morin, E. (1998). *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Neiva, M. F. (2001). “O licenciamento ambiental além da formalidade”. Dissertação de mestrado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília.
- Santos Souza, R. (2000). *Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Smeraldi, R. (2004). “A negociação sobre florestas”, in: Camargo, A.; Capobianco, J. P.; Oliveira, J. A.P. (orgs.). *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio- 92*. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Soromenho-Marques, V. (1994). *Regressar a terra: consciência ecológica e política de ambiente*. Lisboa, Portugal: Fim de Século.
- Sorrentino, et al. (2005). *Educação ambiental como política pública*. Brasília: DEA/MMA (no prelo).
- Tobey, J. A. (1993). “Toward a global effort to protect the Earth’s Biological diversity”. *World development*, 21 (12): 1931-1945.
- Zhang, P.; Shao, G.; Zhao, G.; Master, G. R.; Dunning JR.; Li, Q. (2000). “Chinas’s forest policy for the 21<sup>st</sup> century”. *Science Magazine*, 288: 2135 – 2136.
- Zhou, A.; Laschefski, K.; Paiva, A. (2005). “Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais”, in: Zhou et al. (orgs.). *A insustentável leveza da política ambiental*. Belo Horizonte: Autentica.

### Legislação consultada

- Política Nacional de Meio Ambiente ( lei 6938 de 31 de agosto de 1981).  
Código florestal (lei 4.771 de 15 de setembro de 1965)/ MP 2.166-67 ago/2001.  
Resolução Conama 237/97.  
Resolução Conama 001/86.  
Decreto Estadual 1401 de 28 de janeiro de 1997.



Estudio de caso:  
**“A certificação do manejo florestal  
no Brasil: alcance e limites das novas  
formas privadas de governança”**

Stéphane Guéneau

**Resumen**

Há 15 anos, a certificação do manejo florestal é um dos numerosos instrumentos de regulação dos problemas florestais que mais gerou debates e entusiasmo. Entre os países tropicais, é no Brasil que esta ferramenta privada conseguiu maior sucesso. Este artigo propõe analisar as razões do surgimento da certificação do manejo florestal no Brasil; em seguida, avaliar seu alcance e limitações, em um contexto no qual grande parte dos recursos florestais brasileiros se caracteriza por uma situação de baixa governança, em particular a Amazônia. Dá-se ênfase às complementariedades entre estas estratégias privadas e a ação pública, visando enfrentar os principais desafios colocados pela governança das florestas no Brasil: exploração ilegal, insegurança fundiária, concorrência das outras atividades econômicas, tais como pecuária e agricultura, dificuldades de manejo comum dos recursos. Finalmente, são também abordadas as possibilidades de utilização da certificação proporcionadas pelas novas perspectivas ligadas às recentes reformas do setor florestal (nova lei sobre concessões florestais) e evoluções dos mercados internacionais.

Palavras-chaves: certificação, políticas florestais, manejo florestal, governança, gestão dos recursos naturais.

## Introdução

Segundo a FAO, o Brasil é o país com maior taxa de desmatamento atual, que corresponde a mais de 42 milhões de hectares em perdas líquidas de florestas naturais entre 1990 e 2005. A maior parte desse desmatamento se situa no bioma amazônico (Barreto *et al.*, 2006). Segundo os dados recentes do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), historicamente, cerca de 700 mil km<sup>2</sup> de florestas foi devastado, o que representa aproximadamente 17,5% da floresta amazônica brasileira original<sup>1</sup>.

O modelo de desenvolvimento da Amazônia tem por base a ocupação de um território, em que a exploração dos recursos florestais sempre foi considerada menos rentável, no plano econômico, do que outros usos da terra. Como em numerosos países tropicais, a aplicação das leis florestais brasileiras costuma ser medíocre, em decorrência de pessoal insuficiente, do afastamento do recurso, da confusão criada por leis múltiplas e pela descentralização e outros processos políticos (ITTO 2006). Em terras públicas, reservas indígenas ou nos demais locais em que o desmatamento é regulamentado, a exploração ilegal de florestas constitui uma das principais ameaças que paira sobre a floresta amazônica no Brasil, apesar das injunções regulamentares de manejo florestal.

Face aos problemas de implementação das políticas públicas, estratégias privadas surgiram durante os anos 90, principalmente através de um instrumento particular, a certificação do bom manejo florestal. Qual é o alcance deste instrumento? De que forma as estratégias privadas se articulam com as políticas públicas? Que complementaridades são possíveis entre regulação privada e pública, em locais e setores caracterizados por uma governança enfraquecida?

---

1 INPE, 2002. Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite 2000-2001, [www.inpe.br](http://www.inpe.br)

## Certificação do manejo florestal na teoria

Trata-se de um dos numerosos instrumentos de mercado que visa melhorar o manejo florestal. O objetivo consiste em estabelecer um elo entre o comércio dos produtos florestais e o manejo sustentável dos recursos da floresta, proporcionando informações para os compradores no que se refere ao manejo das florestas que dão origem à madeira. A certificação florestal é um instrumento por meio do qual, uma terceira parte fornece uma prova escrita de que um produto está conforme a uma norma, baseando-se em uma auditoria conduzida segundo procedimentos específicos. Em 1993, algumas ONG e empresas decidiram criar uma nova organização de porte internacional, de forma a definir princípios e critérios de bom manejo florestal e normas de certificação. Nascia o FSC (Forest Stewardship Council).

Na literatura, vários fatores tentam explicar porque a certificação provoca tamanho entusiasmo em discussões entre atores sobre os instrumentos de política florestal (May 2003; Bass 2002).

O primeiro elemento pode ser ligado à ausência de mecanismo multilateral compulsório no que se refere às florestas, enquanto que as questões florestais foram progressivamente trazidas para o plano das preocupações ambientais mundiais. O debate internacional sobre as florestas viveu seu apogeu durante a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro, em 1992, terminando em grande desacordo entre os Estados no que diz respeito à elaboração de um convênio internacional sobre as florestas. O Brasil exerceu – e ainda exerce – um papel central na negociação internacional, fazendo bloco contra qualquer tentativa multilateral que vise impor medidas compulsórias sobre as florestas. Alguns pesquisadores vêem, na certificação florestal, uma tentativa de elaboração de um mecanismo internacional que constituiria uma alternativa, ao menos parcial, para o fracasso das negociações florestais internacionais (Cashore 2005; Gulbrandsen 2004; Gale 2006).

O segundo fator a levar em conta está vinculado aos debates sobre as interações entre comércio internacional e meio ambiente, em andamento no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em virtude

das regras da OMC, um país só poderá ditar a seus parceiros comerciais, de que forma os produtos têm de ser fabricados ou transformados em determinadas condições que envolvem, por exemplo, questões tais como a preservação da saúde pública ou segurança nacional. Com as regras da OMC, os países membros não podem adotar regulamentos para limitar ou proibir a importação de um produto florestal de algum outro país membro, sob pretexto de que este produto seria elaborado de forma ilegal (ou seja, que o processo de produção não estaria em conformidade com as leis vigentes no país em que o produto é elaborado) ou com madeira proveniente de florestas que não fossem manejadas de forma correta (Guéron 2003).

Com a certificação, é possível superar este problema e criar um mercado “politicamente correto”. De fato, a certificação é um instrumento voluntário privado e não constitui uma diretriz obrigatória imposta por um Estado membro. Assim, os consumidores podem optar por só comprar produtos florestais certificados e recusar produtos de origem ilegal ou proveniente de florestas mal manejadas, o que não ensejaria queixa por parte dos países exportadores junto à OMC, invocando algum tipo de protecionismo do país importador.

A terceira razão que explica todo o sucesso da certificação tem origem na pressão das organizações ecologistas européias e norte-americanas. Durante os anos 80, estas começaram a organizar campanhas de boicote, focalizadas na madeira tropical. A idéia central destas campanhas militantes consistia em reduzir a demanda por madeira tropical e, conseqüentemente, limitar o desmatamento. A resposta da indústria florestal contra estas campanhas consistiu em elaborar suas próprias declarações de boas práticas e selos associados (Viana 2002). As análises conduzidas pelas ONG mostram que, em muitos casos, a veracidade das alegações de boa conduta das empresas era suspeita. Impondo-se como principal referencial de certificação florestal, dotado de princípios e regras estabelecidas que contraponha os pontos de vista de atores provenientes de horizontes diferentes em um modo consensual, o sistema de certificação FSC torna possível evitar a multiplicação das formas de autoregulação das empresas, por vezes enganosa.

Cashore (2002) contribuiu amplamente para conceituar esta nova forma de governança global privada das florestas, caracterizada por uma autoridade difusa e localizada no mercado. Segundo esta concepção bem liberal da regulação dos negócios públicos, são os consumidores que, com seu consentimento em pagar por produtos certificados mais caros do que produtos convencionais, levarão os produtores a melhorar suas práticas de manejo florestal. Assim, a certificação do manejo florestal é vista como um mecanismo que permitiria atender às demandas sempre maiores dos consumidores preocupados com questões sociais e ambientais, em um mundo global. Por meio da certificação, os consumidores poderiam exercer um papel ativo na governança da globalização, levando produtores e industriais a adotar sistemas sustentáveis de produção. Segundo Suiter Filho (2002), por meio da certificação, é possível transmitir a seguinte mensagem para os consumidores que não têm acesso às unidades de produção: a madeira dos artigos que compram provém de uma floresta manejada de forma “adequada do ponto de vista ambiental, sendo socialmente justa e economicamente viável”.

### A certificação na prática

#### *Um alcance limitado pelo mercado restrito*

Na prática, vários elementos acabam limitando estas considerações teóricas. Primeiramente, a demanda do consumidor por produtos florestais “sustentáveis” é baixa. Vários estudos mostram que o consentimento dos consumidores em pagar pelo bom manejo florestal continua baixo (Teisl *et al.*, 2002; Andersen, Hanson 2004; Ozanne, Vlosky 1997, 2003), justamente quando cresce sua preocupação sobre a perda das florestas tropicais é que seu conhecimento dos sistemas de certificação se tornou mais fino. Até mesmo na Europa, onde os consumidores possuem a maior sensibilidade ecológica, a FAO indicava recentemente que com exceção dos Países-Baixos, os consumidores finais não demandam produtos florestais certificados<sup>2</sup>. A ausência total, ou

---

2 Revista anual do mercado dos produtos florestais em 2005-2006, FAO, 2006.

quase, de prêmios para os produtos certificados não enseja os produtores a implementar as boas práticas requeridas para obtenção do certificado.

Ao que parece, nos países desenvolvidos, onde existe uma maior demanda por rótulos ecológicos, a pressão sobre os industriais e produtores de produtos florestais provém principalmente dos varejistas, que fazem uso dos rótulos ecológicos para diferenciar, dos demais, seus produtos presentes nas lojas. De fato, ao conduzir campanhas ativas junto a comerciantes e importadores para que estes comprem madeiras certificadas FSC, as ONG que instigam o FSC dinamizaram esta demanda. Assim, as tensões sociais geradas por tais campanhas levaram os diferentes atores a aceitar um compromisso institucionalizado que indica de que forma a certificação deve regular o setor florestal (Lafrance 2005).

Todavia, esta construção social do mercado da certificação FSC continua limitada: é eficiente somente nos setores em que os distribuidores se encontram em situação de oligopsonia. Por exemplo, no setor da construção civil, o comércio das madeiras e produtos derivados se concentra bastante em algumas marcas especializadas que podem exigir de seus fornecedores que obtenham a certificação FSC. Mas em certos países, a venda é realizada por uma multidão de empresas de pequeno e médio porte que não podem exercer este papel de afunilamento.

Assim, as ONG que defendem o FSC encontraram um outro alvo para dopar o consumo de madeira certificada: os mercados públicos. Após conduzir campanhas, principalmente na Europa, vários governos europeus (Reino Unido, França, Dinamarca, Países-Baixos, Alemanha) assumiram o compromisso de utilizar apenas madeiras de origem conhecida e que provenha de florestas bem manejadas e certificadas.

Qualquer que seja o tipo de mercado, privado ou público, é essencialmente nos mercados europeus que a demanda por produtos certificados é mais puxada, mesmo que esteja em crescimento no Canadá e Estados-Unidos. Em contrapartida, os grandes mercados da Ásia e América Latina ainda não são sensíveis para os produtos florestais certificados<sup>3</sup>. A demanda envolve principalmente os setores que abrangem

---

3 O comércio internacional dos produtos e serviços florestais, FAO, 2006 <http://www.fao.org/forestry/site/11475/fr/page.jsp>

grandes grupos privados multinacionais. Trata-se principalmente do mercado de pastas e papéis, dominado por algumas multinacionais; alguns mercados de materiais de artigos de madeira, vendidos no varejo por grandes redes de lojas de bricolagem (Home Depot, B&Q,...); ou algumas grandes redes de distribuição de móveis (Ikea,...).

Boa parte da madeira utilizada no mundo está excluída destes mercados “construídos” com produtos florestais certificados. Em particular, nos países em desenvolvimento, a estrutura dos mercados é muito concorrencial; a economia dos produtos florestais é muitas vezes informal e a parte de autoconsumo ainda é muito significativa. Essencialmente, os produtos florestais são comercializados ou utilizados em mercados domésticos; boa parte destes é pouco sensível às condições de produção das madeiras e à certificação. Além do mais, é importante lembrar que historicamente, uma pequena parte da produção mundial de madeira é objeto de intercâmbios internacionais. Segundo a FAO (2007), em 2004, esta parcela alcançava apenas 7%. Assim, as possibilidades de regulação dos principais problemas florestais por meio da certificação ainda são amplamente limitadas pelo caráter restrito do mercado de produtos certificados.

*Um instrumento menos acessível para os produtores florestais dos países tropicais*

Um outro limite para o desenvolvimento da certificação se situa no âmbito da oferta. Uma vez que os varejistas não assumem o custo da certificação, através de um preço de venda mais elevado de seus produtos, este custo se repercute sobre os produtores. Qual seria o motivo para que estes aumentem seus custos de produção e reduzam seus benefícios, comprometendo-se com programas de certificação florestal onerosos?

Teoricamente, a resposta é simples: é do interesse dos produtores dos países tropicais de se comprometer com o procedimento de certificação para manter seu acesso aos mercados americano e europeu, sensíveis no plano ecológico. Mas, na realidade, uma análise dos custos comparados mostra que a situação é mais complexa. De fato, devido, entre outros, à

riqueza em biodiversidade e o número elevado de espécies de árvores por hectare, os custos do bom manejo florestal das florestas tropicais nativas é maior do que os custos de manejo das florestas européias ou norte-americanas (May; Da Veiga Neto 2000). Segundo Gullison (2003), os custos que as grandes companhias florestais dos Estados-Unidos ou Polônia teriam com a certificação, alcançariam 0,02 a 0,03 US\$ por metro cúbico, contra 0,26 a 1,10 US\$ nos países tropicais. Ora, às vezes os produtos florestais tropicais entram em competição com as madeiras temperadas ou boreais nos mercados europeus, como no caso das carpintarias.

Esta competição Norte-Sul é exacerbada pela heterogeneidade das políticas ambientalistas dos mercados públicos dos países europeus. Realmente, se alguns países, tais como o Reino Unido e a Dinamarca se engajaram completamente em favor do sistema de certificação FSC, cujo campo de aplicação é universal, outros, em contrapartida, apóiam iniciativas de certificação concorrentes, como o PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes*), na origem de um programa criado para certificar as florestas européias. Na França, por exemplo, a medida governamental adotada em abril de 2005 prevê que daqui até 2010 todas as compras públicas de madeiras tropicais sejam provenientes de florestas produzidas de maneira sustentável, deixando aos compradores públicos, assim, a liberdade de se abastecer em produtos certificados pelo programa de certificação de sua escolha. Assim, nos mercados públicos, a oferta de produtos florestais europeus certificados FSC poderia entrar em ampla concorrência com uma oferta muito mais rara e onerosa das madeiras tropicais certificadas FSC.

Além do mais, os custos da certificação abrangem as despesas da avaliação preliminar da certificação, das mudanças necessárias de manejo para obter a certificação e, por fim, da auditoria anual de avaliação. Uma parte destas despesas é fixa e induz, conseqüentemente, impactos de escala: quanto menor o porte da propriedade florestal e maior a parte destes custos no preço total do produto certificado, maiores serão as desvantagens competitivas produzidas pela certificação florestal (Guéneau 2002). Inversamente, são as unidades de produção de grande porte que terão mais facilidades para sustentar estes custos. Assim, a certificação do



manejo florestal é pouco viável para as unidades de produção de pequeno porte; ainda assim, estas compõem boa parte do tecido industrial florestal dos países tropicais. Aliás, Gullison (2003) assinala que os custos da certificação podem alcançar mais de 4 US\$ para os pequenos produtores da América Latina.

Além do mais, em determinadas regiões florestais tropicais, a insegurança fundiária, a insuficiência de clareza dos direitos de propriedade sobre os recursos, a fraqueza dos controles e aplicação de sanções para as madeireiras que atuam na ilegalidade e a falta de orientação técnica, são alguns dos fatores que levam os produtores florestais a buscar uma maximização de seus lucros a curto prazo, ao invés de implementar planos de manejo de custo elevado e muito menos tentar atender a normas de certificação exigentes, cujos benefícios são sancionados de forma insuficiente pelo mercado e são inseguros a longo prazo (Becker 2004). Como assinalado por Richards (2004), quanto maior a lacuna entre as práticas vigentes de exploração florestal de uma empresa e aquelas que são requeridas para obtenção da certificação, menor o incentivo a se comprometer com um procedimento de certificação.

Nestas condições, não é de se surpreender que a certificação tenha se desenvolvido muito mais rapidamente nas áreas de florestas boreais ou temperadas do que em áreas tropicais. Segundo o FSC-Internacional, mais de 82% das áreas florestais cujo manejo é certificado FSC se encontravam na Europa, América do Norte e Rússia no final de 2006<sup>4</sup>. Apenas 3% das florestas certificadas FSC estão situadas na África (2,5 milhões de hectares, dentre os quais 1,7 na África do Sul somente), 4% na área Ásia e Pacífica e 11% na América Latina. Dentre os 295 milhões de hectares certificados no final de 2006 no mundo pelos dois programas FSC e PEFC, cerca de 254 milhões de hectares estavam localizados na Europa e América do Norte<sup>5</sup>. Além do mais, nos países tropicais, o desenvolvimento da certificação se concentrou também muito mais nas plantações industriais do que nas florestas naturais.

4 <http://www.fsc.org>

5 <http://www.forestrycertification.info/>

## A certificação florestal no Brasil

### *Uma aplicação heterogênea*

A certificação florestal se desenvolveu muito pouco na Ásia e África. Em contrapartida, o Brasil possui a maior área de floresta tropical certificada. No final de 2005, 54 empresas e 10 comunidades possuíam um certificado que atestava do bom manejo de 3,65 milhões de hectares de florestas brasileiras, segundo as normas FSC; ou seja, um pouco mais de 5% dos 68 milhões de hectares de florestas certificadas FSC no mundo.

Evolução das áreas de florestas certificadas segundo as normas FSC no Brasil, por tipo de floresta (em milhões de hectares)					
	Florestas naturais		Plantações		Total
1995	0	0%	0,06	100%	0,06
2000	0,26	31%	0,59	69%	0,85
2005	1,35	37%	2,3	63%	3,65
<b><u>Das quais:</u></b>					
	Florestas comunitárias				
2005	0,04	1%			
	Florestas individuais privadas				
2005	3,61	99%			
Fonte: FSC Brasil, Relatório de atividades 2005					

Coexistem dois programas de certificação. Além do FSC, uma outra iniciativa de certificação foi desenvolvida pelo INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), com o apoio da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), de alguns grupos brasileiros privados produtores de papel e florestais e organizações de consumidores. Trata-se do programa CERFLOR, um dos programas que se encontra sob os cuidados do PEFC. Mas, por enquanto, este programa

não certifica o manejo de explorações florestais amazônicas e se concentra muito mais nas plantações industriais.

Há várias razões para explicar o sucesso relativo do programa de certificação FSC no Brasil. Primeiramente, a certificação foi apoiada pelo setor de pasta de papel, que exporta boa parte de sua produção. As campanhas das ONG que, em várias ocasiões, denunciaram a conversão das florestas naturais dotadas de biodiversidade rica em plantações homogêneas de eucaliptos, levaram os grandes grupos industriais de pasta de papel a contar amplamente com a certificação para anunciar suas boas práticas no plano internacional.

Segundo Faillace (2002), a certificação surgiu também no âmbito das políticas neoliberais no Brasil, que requeriam uma presença mínima do Estado e favoreciam a responsabilização social e ambiental do setor privado, bem como uma presença mais ativa da sociedade sobre as questões de interesse público. Uma parte dos esforços de regulação foi transferida para os atores econômicos e da sociedade civil, com muita confiança no poder de regulação das abordagens voluntárias.

Viana (2002) propõe uma explicação complementar para o rápido surgimento da certificação florestal no Brasil: este instrumento proporcionaria certa visibilidade política para os movimentos sociais. Graças à certificação, estes tiveram a oportunidade de fortalecer seu posicionamento político perante o setor florestal privado, principalmente na Amazônia.

O desenvolvimento da certificação pode também ser relacionado com a possibilidade de geração de rendas alternativas. Esta constatação é claramente percebida durante períodos de crise das atividades econômicas tradicionais, em particular a queda dos preços da borracha natural ou da castanha-do-Brasil (Azevedo; Giacini 2003).

Os números relativamente altos da certificação no Brasil escondem uma disparidade setorial bastante forte no desenvolvimento da certificação. Entre 2000 e 2005, as áreas de plantações industriais certificadas FSC no Brasil representavam cerca de dois terços do total de áreas de florestas certificadas<sup>6</sup>. No final de 2005, pouco mais de 12.600

---

6 Dados disponíveis no site FSC-Brasil (<http://www.fsc.org.br/>).

km<sup>2</sup> eram certificados FSC na Amazônia. Este número corresponde a somente 3,4% da área total considerada necessária para alcançar a colheita anual de madeira na Amazônia brasileira (Barreto *et al.*, 2006). No final de 2006, uma imensa floresta, situada em território indígena habitado por índios caiapós, obteve uma certificação FSC. Cobrindo 1,5 milhões de hectares, ela representa atualmente a maior área de floresta tropical do mundo. Mas esta certificação se refere essencialmente à exploração de produtos florestais do extrativismo, em particular a Castanha-do-Brasil. No final das contas, na Amazônia, poucos operadores florestais podem atestar de suas boas práticas de exploração por meio da certificação. Dentre as 3100 empresas que exploram e transformam a madeira na Amazônia brasileira, não são dez aquelas que dispõem de um certificado de bom manejo, segundo as normas FSC (Barreto *et al.*, 2006).

De fato, o Brasil não foge às dificuldades inerentes à construção do mercado dos produtos florestais certificados: baixa demanda no mercado doméstico, custo alto da certificação e poucos suplementos de preços pagos pelos consumidores para os produtos florestais certificados. Gullison (2003) relata que uma companhia florestal amazônica se referiu a custos de exploração 30% mais caros em florestas certificadas do que em florestas exploradas de forma convencional. Lentini *et al.* (2005) indica que 36% da madeira produzida na Amazônia era objeto de exportação em 2004.

Ainda que estas estimativas sejam mais altas do que as anteriores<sup>7</sup>, o destino principal das madeiras amazônicas é representado pelo mercado doméstico, inclusive o setor da construção civil no sul do país. Os promotores da certificação realizaram numerosos esforços para desenvolver o mercado interno brasileiro. Em 2003, foi criado um grupo de compradores, composto por várias empresas brasileiras (móveis, construção civil, carpintaria,...) e entidades públicas. Em 2004 e 2006, duas feiras nacionais de produtos florestais certificados foram organizadas; estas atraíram numerosos expositores e milhares de

---

7 Uma estimativa de 1999, realizada por Smeraldi & Veríssimo menciona que 14% da madeira coletada na Amazônia era exportada.

visitantes. Porém, apesar de todos estes esforços, o mercado brasileiro dos produtos florestais certificados permanece muito confidencial e, assim, as empresas amazônicas certificadas continuam sendo aquelas que estão inseridas em intercâmbios internacionais.

### *Avanços sociais e ambientais*

Segundo vários observadores, foi possível melhorar as condições de trabalho dos empregados, reconhecer os direitos de utilização dos recursos naturais das populações locais e estabilizar a situação fundiária, graças à certificação FSC (Azevedo; Giacini, 2003; Faillace 2002). Os conflitos entre empresas e comunidades locais são moeda corrente na Amazônia brasileira. Vários casos de conflitos fundiários entre as empresas florestais certificadas e as comunidades locais estão documentados (Lachefski; Freris 2002; Carneiro 2004; Fanzeres; Murrieta, 2000). Entre 1985 e 2001, foram registrados cerca de 500 assassinatos de trabalhadores rurais, ligados principalmente a problemas de invasão de terra no estado do Pará (Bonaudo 2005).

Atualmente, a certificação atua como um instrumento de proteção dos territórios das populações locais contra as madeiras que procuram por espécies de alto valor. Os procedimentos de certificação FSC dão muita atenção às questões de respeito dos direitos fundiários e de utilização das comunidades locais, tornando possível considerar soluções por meio da construção de relações contratuais entre as empresas e as comunidades. Uma outra vantagem da certificação pelas normas FSC é que esta requer uma verificação contínua e independente das práticas, o que, teoricamente, reduz os riscos de corrupção, que continuam grandes no que diz respeito ao controle público dos projetos de manejo florestal na Amazônia.

Ao final de uma pesquisa conduzida no Brasil e Argentina, Espach (2006) relata que, segundo os auditores e consultores florestais entrevistados, as mudanças de comportamento vinculadas à certificação FSC são bem poucas. Porém, se acreditamos os relatórios de auditoria elaborados pelos organismos de controle durante os processos de

certificação das empresas amazônicas, é preciso que haja melhorias substanciais nas práticas de exploração para obter a certificação. Por exemplo, as ações corretivas preconizadas pelo organismo de controle SCS para que a empresa Cikel obtenha a certificação FSC são significativas (Bauch *et al.*2004). Entre outras medidas, SCS pediu à empresa de delimitar as áreas utilizadas pelas comunidades tradicionais de *quilombos* para suas atividades de caça e colheita de subsistência.

Além do mais, é preciso que estas comunidades aceitem formalmente esta demarcação. Outras ações envolveram medidas sociais (melhoria dos direitos de empregados, obrigação de recrutamento local, etc.) ou ambientais (elaboração de um plano de caracterização da fauna, de forma a implantar áreas de preservação, definição de indicadores de vigilância da fauna rara e ameaçada de extinção, etc.).

Todavia, alguns observadores atentos às práticas de manejo florestal notam que o que chama a atenção, antes de tudo, nas exigências de certificação na Amazônia, em relação ao que se constata em outras regiões tropicais, é a ênfase dada à melhoria das questões ambientais e sociais, ao passo que as questões ligadas à viabilidade econômica da unidade de produção a longo prazo são menos levadas em consideração (Cassagne 2006).

### *A certificação diante do modelo de desenvolvimento amazônico*

Alguns autores duvidam da viabilidade econômica do modelo de desenvolvimento baseado em uma exploração sustentável dos recursos florestais a longo prazo (Niesten; Rice 2004). O raciocínio é simples: por conta das taxas elevadas de atualização em países em desenvolvimento, o valor da madeira colhida em um horizonte distante deveria apenas ser bastante baixo, o que não justificaria os investimentos requeridos no modelo técnico de manejo florestal para a certificação.

As árvores de grande valor comercial são pouco disseminadas e, ao final de contas, pouco presentes nos maciços florestais. Para cada hectare, há 15 a 20 toneladas de madeira de valor na África e 25 a 30 toneladas na Ásia, enquanto há apenas 7 a 8 toneladas na Amazônia (Bonaudo 2005).

A exploração das essências nobres requer muitas vezes que novas rodovias sejam abertas, ou seja, um processo de alto custo no que tange aos preços de venda das essências exploradas. A instalação progressiva de colonizadores próximos às novas rodovias leva a degradação dos maciços florestais, que os novos ocupantes convertem progressivamente em pastagem. Conseqüentemente, a exploração dos recursos florestais segundo técnicas de manejo não permitiria a geração de rendas estáveis e previsíveis de longo prazo e produziria incidências indiretas, causando a conversão das florestas para outros usos.

Diversos autores contestam esta argumentação, pelo menos no que diz respeito à sua lógica econômica (Barreto *et al.*, 1998; Holmes *et al.*, 2002). Estes autores consideram que uma unidade de produção bem manejada permite gerar ganhos de produtividade que a tornam economicamente vantajosa, se comparada com formas de exploração florestal predadoras. Todavia, se comparamos uma unidade de produção bem manejada com outros usos da terra (agricultura, pecuária,...) esta vantagem é menos evidente (ITTO 2006). Por conta das taxas de atualização altas e da insegurança fundiária e política que caracterizam os países tropicais, os custos de oportunidade de um manejo de longo prazo das florestas são, de fato, muito altos em relação a sua conversão para usos agrícolas (Gullison 2003).

É exatamente o que podemos constatar na Amazônia brasileira, onde o modelo de exploração florestal está amplamente ligado a outros usos da terra, tais como a pecuária e agricultura. De fato, boa parte das indústrias da madeira se abastece em matéria prima junto a populações locais, instaladas em projetos de colonização agrícola. A longo prazo, para estes colonizadores, a madeira não constitui um recurso viável no plano econômico. Trata-se de um meio de rápida produção de capitais, de forma a ocupar terras implantando pastos (Piketty *et al.*, 2002). Teoricamente, as madeireiras são obrigadas a possuir suas próprias terras, mas são bem poucas as que dispõem dos meios –e da vontade– de adquiri-los. A madeira é coletada nestes projetos de colonização, bem como em terras públicas, reservas indígenas ou até mesmo em áreas militares, por intermédio de práticas de corrupção amplamente difundidas. Uma multidão de pequenos produtores florestais, dos quais boa parte não se

encontra referenciada e não possui existência legal, recorre a estes modos de exploração, na maior ilegalidade.

As madeireiras tentam maximizar seus benefícios, fazendo rápida extração das essências de maior valor, deslocando em seguida suas unidades de produção para outra área ainda inexplorada. Assim, os modos de exploração são muito predadores e não respeitam a integridade dos ecossistemas. Levando-se em conta a dificuldade de acesso ao recurso florestal e a pouca intensidade dos controles públicos, o risco enfrentado por estas madeireiras que não são fixas é relativamente baixo (Bonaudo 2005). Além do mais, quando os poderes públicos constatam infrações, os procedimentos judiciais são longos e descartados em boa parte, algo que fortalece o sentimento generalizado de impunidade.

A lei 4771 de 15 de setembro de 1965, que institui o novo código florestal brasileiro, estipula que a exploração das florestas naturais da Amazônia tem de estar sujeita a um plano de manejo (Artigo 15). Todavia, por falta de definição técnica do ordenamento e decretos de aplicação da lei, a adoção do manejo florestal é um processo relativamente recente na Amazônia. Até 1994, o manejo florestal era praticamente inexistente na região (Sabogal *et al.*, 2006). Em 2000, a madeira proveniente de florestas que possuíssem um plano de manejo sustentável representava 4,13 milhões de m<sup>3</sup>, ou seja, cerca de 15% apenas da produção total (Barreto *et al.*, 2002). Os resultados de uma pesquisa conduzida junto a 94 empresas florestais indicam os limites da unidade de produção manejada, comparada com a unidade de produção convencional (Sabogal *et al.* 2006): grande burocracia dos órgãos de regulação, grande competição entre unidades manejadas e madeireiros clandestinos, insegurança fundiária e investimentos elevados. O estudo revela também um déficit de informação dos produtores, sobre questões chaves, tais como os custos do manejo ou os benefícios econômicos ligados à racionalização da unidade de produção.

Segundo alguns membros do Greenpeace, as florestas manejadas que já vivenciaram uma primeira derrubada e estariam teoricamente em fase de recuperação para uma segunda derrubada foram, na verdade, exploradas de forma predadora ou convertidas em pasto ou plantações. A parte muito pequena de madeira proveniente de florestas bem manejada



enfrenta grande concorrência por parte da oferta abundante de madeira ilegal, que puxa os preços para baixo (Espach 2006).

Assim, apesar dos esforços realizados pelos poderes públicos, durante estes últimos anos, no ramo do controle das atividades florestais, do desmatamento e das queimadas, é preciso constatar que a unidade de produção predadora e ilegal constitui ainda o modo predominante de utilização do recurso florestal da Amazônia brasileira. Lentini *et al.*, (2005) estimou que a proporção de madeira coletada de forma ilegal chegaria a 47% em 2001 e 43% em 2004. Estes números são provavelmente subestimados, uma vez que numerosos produtores não implementam os planos de manejo, ainda que estes sejam obrigatórios, ou exploram, de forma ilegal, terras públicas não adequadas ou reivindicadas (Barreto *et al.*, 2006). Conforme dados de satélite, obtidos recentemente, 88% das derrubadas realizadas em setembro de 2006 no Estado do Mato Grosso eram ilegais<sup>8</sup>. As madeiras continuam atuando, sem serem sancionadas ou responsabilizadas.

A certificação do manejo florestal constitui um instrumento que tem pouca influência sobre a evolução deste modelo de desenvolvimento muito predador. As exigências normativas do FSC são altas e muito distantes da realidade das práticas de exploração florestal correntes das madeiras. Conseqüentemente, o custo dos procedimentos de certificação é muito alto se comparado às vantagens, que continuam se aplicando principalmente ao acesso aos mercados europeus. É o setor artesanal e informal, que visa em boa parte o mercado doméstico, que é menos fácil de alcançar por intermédio do instrumento de certificação. Ainda assim, ele é constituído por pequenos produtores, cujas práticas são menos reguladas no contexto de baixa governança que caracteriza a Amazônia brasileira.

---

8 "Floresta de impunidade - Imazon detecta 88% de desmatamento ilegal no MT" - 10/11/2006, <http://www.oeco.org.br>

### *O desafio da certificação comunitária*

Para alcançar os pequenos proprietários ou produtores florestais, o FSC favoreceu a “certificação agrupada”, que permite reduzir as despesas ligadas à auditoria e certificação. Em 2004, o FSC aprovou também novos padrões para as florestas de pequena área, manejadas de forma pouco intensiva (*Small and Low Intensity Managed Forests*). No Brasil, a legislação florestal evoluiu também, para promover o manejo comunitário das florestas. Estas evoluções envolvem simplificar planos de manejo, tornar procedimentos burocráticos mais leves no que tange a documentação a ser fornecida para justificar a posse da terra. Apesar destas evoluções regulamentares, em janeiro de 2006, apenas 1% das florestas naturais brasileiras cujo manejo era certificado FSC era manejado por comunidades. Dos 40.000 hectares de florestas certificadas, apenas 21% envolviam operações de extração da madeira, 47% operações de colheita de produtos não lenhosos; os 32% restantes envolviam ambos.

Garcia Drigo *et al.*, (2006) mostram que as razões que levam as comunidades a obter a certificação FSC são, por um lado, as esperanças de que suas rendas aumentem a curto prazo e, por outro, que a integridade de seus territórios seja protegida contra colonizadores provenientes de outras regiões. Mas na prática, os custos elevados da certificação levam as comunidades a desenvolver outras atividades mais rentáveis e também menos destruidoras, tais como a pecuária. Além do mais, novos ocupantes se instalam nas terras comunitárias, porque estas estão livres ou foram abandonadas. Ora, estes novos ocupantes preferem, não raro, desmatar as parcelas, de forma a instalar criação extensiva de gado, ao invés de manejar a floresta segundo os princípios do FSC. Não obstante, as práticas de grilagem<sup>9</sup> e de invasão das terras indígenas e reserva extrativistas pelas madeiras ainda é moeda corrente.

Atualmente, mais de 12% do território brasileiro possui estatuto de terra indígena, mas boa parte das terras indígenas conhecidas ainda não

---

9 Podemos definir de forma breve as práticas de Grilagem como uma apropriação ilegal das terras –públicas ou já colonizadas por pequenos camponeses– por meio de falsos títulos de propriedade. Os títulos falsos são colocados durante certo tempo em caixas com grilos que se encarregam de dar um ar de envelhecimento e autenticidade para estes títulos –daí o nome Grilagem.

estão oficialmente delimitadas; isto torna seu acesso mais fácil para as madeiras.

Além do mais, os projetos de certificação de florestas comunitárias dependem, em boa parte, da assistência financeira e técnica das ONG e instituições estrangeiras de financiamento. Na maioria dos casos, a extração de madeira pelas comunidades se dá em pequena escala e de forma muito artesanal. As comunidades não são suficientemente responsabilizadas pelos riscos financeiros vividos e comercializam produtos de baixa qualidade (Garcia Drigo *et al.*, 2006). Estes produtos são dificilmente distribuídos nos mercados e alguns compradores rompem suas relações comerciais com as comunidades por causa da qualidade irregular e dos prazos de entrega que não são cumpridos. Até o final do ano de 2005, somente dez projetos de manejo comunitário das florestas eram certificados conforme as normas FSC, para um total de apenas 40.000 hectares.

### *A questão fundiária*

Segundo Veríssimo *et al* (2005), o obstáculo principal para o desenvolvimento da certificação é o caos fundiário. Os proprietários que dispõem de títulos de propriedade possuem menos de um quarto do território amazônico, enquanto 45% deste espaço se constituem de terras públicas que não foram atribuídas. Os outros 31% consistem em unidades de conservação ou terras indígenas (Lentini *et al*, 2005).

“Invadir” propriedades florestais é moeda corrente na Amazônia brasileira, bem como falsificar títulos de propriedade. Por exemplo, cerca de 2000 pessoas se instalaram em junho de 2005 em uma propriedade amazônica pertencente ao grupo *Martins*, cujas florestas são manejadas segundo as normas FSC. Estes novos ocupantes teriam desmatado e colocado os planos de reintrodução da fauna implantada pela empresa em perigo<sup>10</sup>.

---

10 “Sem-terras” ameaçam as florestas certificadas, Pinto, R.J., O Diário do Pará - 01/07/2005  
<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=168214>  
Projetos certificados são prejudicados, Pinto, R.J., O Diário do Pará - 05/07/2005  
<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=168691>

Por vezes, quando a situação fundiária é conflituosa, a administração florestal se recusa a despachar as autorizações de exploração florestal para as empresas certificadas. É preciso dizer que parte da administração brasileira considera a certificação FSC do manejo florestal como uma tentativa de privatização de funções que são, por tradição, de sua responsabilidade e onde práticas de corrupção são amplamente difundidas. Assim, diante da complexidade da situação fundiária e de lentidões burocráticas, algumas empresas certificadas fecharam ou estão abandonando suas atividades florestais, para dedicar-se a outras atividades menos arriscadas<sup>11</sup>.

### *Perspectivas de evolução*

Há pouco tempo, o Brasil entrou em uma fase de grande reforma de suas políticas florestais. Em março de 2006, o governo federal enfrentou o problema do manejo das florestas públicas, promulgando uma nova disposição legislativa, no término de um processo de consultoria que envolveu 1200 instituições governamentais e não governamentais. A nova lei florestal provém de uma mudança profunda de manejo do patrimônio florestal nacional. As florestas públicas não podem mais ser privatizadas e só podem ser manejadas segundo três formas de utilização sustentável: criação de unidades de conservação que autorizem a produção florestal sustentável; manejo comunitário (reservas extrativistas, etc.); concessões florestais de um prazo máximo de 40 anos, concedido às empresas brasileiras ao término de um processo de alocação específico que combine adjudicação monetária e critérios técnicos. Apenas empresas e organizações de direito brasileiro e cuja sede social e administrativa estejam situadas no Brasil estarão habilitadas para fazer ofertas financeiras e técnicas para obtenção de concessões. Desta forma, o governo federal espera que em 10 anos, 3% da Amazônia (ou seja, 13 milhões de hectares) sejam colocados sob estatuto de concessões florestais, obtidas por meio de um mecanismo de alocação concorrencial (Azevedo; Tocantins 2006).

---

11 Entrevista pessoal com o diretor da empresa EMAPA, Belém, Brasil.

A maioria dos atores brasileiros, até mesmo as ONG, que costumam ser bem críticas perante o modelo de desenvolvimento florestal, considera que esta reforma é um progresso significativo em termos de regulação das atividades de exploração florestal na Amazônia. Mesmo assim, ainda que o concessionamento da floresta amazônica seja globalmente aceito, ele foi objeto de um vivo debate durante os anos que antecederam a promulgação da lei. Desde 2002, além da polêmica recorrente e estéril sobre os riscos de internacionalização da Amazônia, ligada à concessionalização da área florestal pública, vários trabalhos assinalavam as dificuldades inerentes à reforma da política florestal brasileira (Merry *et al.*, 2002; Ferraz; Seroa da Motta 2002). Uma das questões fundamentais evidenciadas por estes trabalhos era a do impacto de um regime de concessões sobre o desenvolvimento rural na Amazônia. Um regime de concessão visa essencialmente empresas capazes de assumir os custos de gestão decorrentes dos planos de manejo.

Teoricamente, trata-se mais de empresas de porte relativamente grande e capital intensivo, o que exclui a maioria dos atores sócio-econômicos do setor florestal da região amazônica. O setor florestal amazônico é muito atomizado. A maioria das empresas do setor florestal é de pequeno porte –unidade de produção de 4 a 10 mil metros cúbicos de toras por ano– ou de médio porte –unidade de produção de 10 a 20 mil metros  $m^3$ /ano (Sabogal *et al.*, 2006). Numerosas empresas são nômades, mudando sua região de produção quando as árvores mais ricas foram extraídas. Os produtores de pequeno e médio porte, ainda que representem 95% de todos os operadores presentes na região, terão dificuldades em entrar na competição para ter acesso às concessões. Nas disposições da nova lei, está previsto reservar uma parte da área florestal concessionada para os pequenos produtores. Mas nada impede que estes pequenos produtores “negociem” posteriormente o acesso a suas pequenas concessões com empresas de maior porte.

Assim, ao que parece, o saneamento progressivo do setor florestal induzido por lei levará a um aumento dos custos de produção das unidades de produção florestais em concessão, isso devido às contribuições financeiras que terão de pagar para ter acesso ao recurso florestal público e à implementação de planos de manejo.

Por outra parte, considerando seu peso, é provável que o setor florestal “artesanal”, constituído por empresas de pequeno porte e parcialmente informais, não desaparecerá brutalmente. Em curto prazo, ambos serão concorrentes, o que, ao que tudo indica, levará o setor em concessão a buscar uma diferenciação, em parte com a ajuda da certificação, essencialmente nos mercados internacionais. Vários sinais já tornam esta hipótese mais tangível. Nos mercados mundiais da madeira tropical, face à redução relativa da oferta da Malásia e Indonésia, é possível constatar uma tendência de aumento das participações do mercado brasileiro: por exemplo, elas passaram de 8,2% para 13,8% entre 2001 e 2005 no mercado de compensados (OIBT 2005). A exportação de produtos florestais da Amazônia brasileira passou de 14% para 36%, entre 1998 e 2004 (Lentini *et al.*, 2005). Esta evolução envolverá uma modificação importante no plano do controle da qualidade dos produtos, pois os mercados são muito exigentes, inclusive no que diz respeito à origem legal das madeiras e garantia de sua origem em florestas bem manejadas.

## Conclusões

A certificação garante alguma melhoria dos processos de exploração florestal de suas empresas aderentes, principalmente no que diz respeito aos campos social e ambiental. Em particular, as normas FSC tornam mais claras as situações fundiárias complexas que caracterizam a Amazônia brasileira, por meio do diálogo ao invés de conflitos.

Mas ainda subsistem dificuldades. Às vezes, florestas certificadas são exploradas por atores que as invadem na maior ilegalidade, ameaçando a sustentabilidade da exploração florestal. A administração florestal se reluta ainda a apoiar completamente as iniciativas privadas. A viabilidade econômica das unidades de produção certificadas ainda é incerta, inclusive por conta de sua concorrência com as numerosas unidades de produção ilegais e do custo de oportunidade de conversão para usos agrícolas, conversão que continua alta. Superar estas dificuldades envolve uma mudança profunda das políticas públicas. A certificação somente poderá se desenvolver quando pagar o preço de um fortalecimento das

atividades de orientação e controle das unidades de produção florestais e quando esclarecer os direitos de acesso aos recursos florestais. Neste sentido, a nova lei sobre concessões florestais traz novas perspectivas, pois deveria levar os produtores a buscar uma diferenciação através da certificação.

Todavia, são principalmente aquelas empresas brasileiras que tentarão acessar ou manter seu acesso aos mercados americano e europeu, sensíveis no plano ecológico, que devem se lançar em um procedimento de certificação do bom manejo florestal. Isto porque a certificação visa principalmente os produtores integrados na esfera da economia mercantil e não afeta muito os produtores rurais que se situam fora da economia de mercado (Thornber *et al.*, 2000). Está claro que as áreas comunitárias de floresta, recém certificadas na Amazônia brasileira, tentam relativizar esta afirmação. Mas estas comunidades exploram principalmente produtos florestais não lenhosos. Ora, a evolução do desmatamento está essencialmente vinculada à relação entre exploração da madeira e conversão em pastos ou terras agrícolas. Neste contexto, os atores rurais que não têm acesso aos mercados internacionais estão onipresentes e exercem um papel crucial nas dinâmicas de evolução da cobertura florestal. Assim, a certificação só pode desempenhar um papel complementar à luta contra o desmatamento da Amazônia brasileira, relacionando-se com outras medidas de políticas públicas ou estratégias privadas. Estas últimas deverão proporcionar possibilidades de desenvolvimento e propor alternativas para a exploração ilegal de madeira e conversão das florestas em pastos, para os numerosos atores rurais que ocupam a Amazônia brasileira.

## Bibliografia

- Anderson, R.C.; E.N., Hansen (2004). "The Impact of Environmental Certification on Preferences for Wood Furniture: A Conjoint Analysis Approach". Forest Products Journal, 54 (3): 42–50.
- Azevedo, T. R.; Giacini de Freitas, A. (2003). "A evolução do manejo florestal comunitário na Amazônia Brasileira e a certificação", in Molnar A.& al., "Forest Certification and Communities: Looking forward to the Next Decade". Forest Trends.
- Azevedo, T.; Tocantins, M. A. (2006). "Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil". Megadiversidade, 2 (1-2).
- Barreto, P.; C. Souza Jr.; R. Nogueron; A. Anderson; R. Salomão (2006). *Human pressure on the Brazilian Amazon Forests*, WRI Report.
- Barreto, P., Amaral, P., Vidal, E. & Uhl, C. (1998). "Costs and Benefits of Forest Management for Timber Production". Eastern Amazonia. Forest Ecology and Management, 108 (1-2): 9-26.
- Barreto, P; Souza Jr. C; Galvão, C; Albuquerque, K; Giselle, A; Macedo, M; Firestone, L. (2002). "Controle do desmatamento da exploração de madeira na Amazônia: diagnóstico e sugestões. Relatório Técnico do IMAZON - Versão preliminar para discussão". Belém: MMA/PPG7/ProManejo.
- Bass, S. (2002). "Global Forest Governance: Emerging impacts of the Forest Stewardship Council. International Institute for Environment and Development". Brief Paper for International SUSTRA Workshop, "Architecture of the Global System of Governance of Trade and Sustainable Development", 9–10 December, Berlin.
- Bauch, R. E.; Kikuchi, M. Y.; Rodrigues Pires, J. S.; (2004 ). "Avaliação de certificação do manejo florestal das florestas naturais da Cikel Brasil Verde S.A." Fazenda Jutaituba na região de Portel no estado do Pará, Brasil, SCS.
- Becker, M. (2004). "Barriers to Forest Certification in Developing Tropical Countries". Master's in Forest Conservation (M.F.C.), University of Toronto, Faculty of Forestry.



- Bonaudo, T. (2005). “La gestion environnementale sur un front pionnier amazonien”. Thèse. Institut National Agronomique Paris-Grignon, Centre du Développement Durable de l’Université de Brasília.
- Carneiro, M.D.S. (2004). “O dinheiro é verde?: a construção social do mercado de madeiras certificadas na Amazônia brasileira”. Tese de Doutorado em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Estudos Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Cashore, B. (2002). “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority”. *Governance*, 15 (4): 503-529.
- Cashore, B.; Bernstein, S. (2005). “Non-State Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention?” in, Kirton and Trebilcock (eds.), *Hard choices, soft law: combining trade, environment and social cohesion in global governance*, Ashgate.
- Cassagne, B. (2006). “L’aménagement des concessions forestières en Amazonie brésilienne et dans le Bassin du Congo: un échange d’expérience”. *La lettre de l’ATIBT*, 24.
- Espach, R. (2006). “Does Private Regulation Work in Developing Countries ? Private Environmental Regulatory Programs in the Argentine and Brazilian Chemical and Forestry Industries. University of California at Berkeley”. Paper submitted for presentation at the conference Institutional Mechanisms for Self-Regulation, February 24-25, 2006, at the Tuck School of Business at Dartmouth College.
- Faillace, S. (2003). “A agenda social do FSC”, in: “Certificação florestal e movimentos sociais na Amazônia, Relatório do seminário 2002”, GNTA, IMAZON, FASE.
- Fanzeres; Murrieta (2000). “Stakeholder’s Viewpoints of Forest Certification Processes in Brazilian Amazon: an Opportunity of Reflection for FSC’s Secretariat, Board, Members and Supporters”, Para State.
- FAO (2007). *Situation des forêts du monde*. Rome.
- Ferraz, C.; Seroa da Motta, R. (2002). *Concessões Florestais e Exploração Madeireira no Brasil: Condicionantes para a Sustentabilidade*. Brasília: MMA/SDI.

- Gale, F. (2006). "Regulating the Market in an Era of Globalisation: Global Governance via the Forest Stewardship Council". Paper presented to the Australasian Political Studies Association (APSA) Conference 25-27 September.
- Garcia, Drigo I. (2006). "Community-based forest management certification in Brazil: a sustainable initiative." Communication présentée au Colloque GECOREV, Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement, Saint Quentin en Yveline, 26-28 juin.
- Guéneau, S. (2002). "La forêt tropicale: entre fourniture de bien public global et régulation privée, quelle place pour l'instrument certification?", in: Maljean-Dubois S. (Dir), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*. Ed. La Documentation française, Collection Monde européen et international.
- Guéron, A. L. (2003). "Rotulagem e certificação ambiental: uma base para subsidiar a análise da certificação florestal no Brasil". Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE.
- Gulbrandsen, L. H. (2004). "Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime?". *Global Environmental Politics*, 4 (2): 75-99.
- Gullison, R. E. (2003). "Does forest certification conserve biodiversity?". *Oryx*, 37 (2).
- Holmes, T.P.; Blate, G.M.; Zweede, J.C.; Pereira, R.; Barreto, P.; Boltz, F. (2002). "Custos e Benefícios Financeiros da Exploração Florestal de Impacto Reduzido", in: *Comparação à exploração florestal convencional na Amazônia Oriental*. Belém: Fundação Floresta Tropical, 66 p.
- ITTO (2006). "Status of tropical forest management". ITTO, Technical Series No. 24.
- Lachefski, Freris (2002). "Precious Woods Amazon (PWA) and Gethal; Certification of Industrial Forestry in the Native Amazon Rainforest", in: Counsell, S. ; K. Loraas *Trading in Credibility: The Myth and Reality of the Forest*. Stewardship Council, The Rainforest Foundation.
- Lafrance, M.A. (2005). "La certification dans le secteur forestier: qui en profite réellement?" in, Gendron, C.; Turcotte, M.-F. (dir.), "Configuration des nouveaux mouvements sociaux économiques: résultats préliminaires". Montréal: UQAM, Les Cahiers de Chaire –

collection recherche, No. 7.

- Lentini, M., A, Verissimo; D. Pereira (2005). "A expansão madeireira na Amazônia". O estado da Amazônia". Imazon, 2.
- May, P.H.; Da Veiga Neto, F. C. (2000). *Barreiras à Certificação Florestal na Amazônia Brasileira: A importância dos custos*, GTZ, IIED.
- May, P. H. (2003). "Forest certification in Brazil. Trade and environmental enhancement". NGO position, paper received by the WTO Secretariat.
- Merry, F. ; Pokorny, B. ; Lima, E. ; Scholz, I. ; Amacher, G. R. (2002). "Will Forest Concessions Work In The Brazilian Amazon?". Working paper, Bonn, Belém.
- Nielsen, E.; R. Rice (2004). "Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la diversité". Revue Tiers Monde, 177, Paris.
- OIBT (2005). "Examen annuel et évaluation de la situation mondiale des bois".
- Ozanne, L. K. ; Vlosky R. P. (1997). "Willingness to pay for environmentally certified wood products: a consumer perspective". Forest Products Journal, 47 (6): 39-48.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Certification from the U.S. consumer perspective: a comparison from 1995 and 2000". Forest Products Journal, 53 (3): 13-21.
- Piketty, M.G. ; Veiga, J.B. ; Tourrand, J.F.; (2002). "Le potentiel des systèmes agroforestiers sur les fronts pionniers d'Amazonie brésilienne". Bois et forêts des tropiques, 272: 75-87.
- Richards, M. (2004). "Certification in Complex Socio-Political Settings". Forest Trends.
- Sabogal, C.; Marco, Lentini; Benno, Pokorny; J. Natalino; M. Silva; Johan Zweede; Adalberto, Veríssimo; Marco Boscolo (2006). *Manejo florestal empresarial na Amazônia brasileira: restrições e oportunidades*. Belém: CIFOR.
- Smeraldi, R.; Verissimo, A. (1999). "Acertando o alvo: consumo de madeira no mercado interno brasileiro e promoção da certificação florestal". Amigos da Terra.

- Suiter Filho, W. (2002). “O que é e como funciona o FSC?”. Certificação florestal, Caderno Nº 23, Série Políticas Públicas, Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.
- Teisl, MF; Peavey, S.; Newman, F.; Buono, J.; Hermann, M. (2002). “Consumer reactions to environmental labels for forest products: A preliminary look”. Forest Products Journal, 52 (1).
- Thornber, K.; Plouvier, D.; Bass, S. (2000). “L'accès difficile aux avantages de la certification. Discussion des incidences sur l'équité”. European Forest Institute, Document de discussion, No 8, 50 p.
- Veríssimo, A.; Roberto, Smeraldi ; Tasso Azevedo (2005). “Forest certification in Brazil: advances, innovations and challenges” in, D. Burger, J. Hess & B. Lang (Eds.), *Forest Certification: An innovative instrument in the service of sustainable development?*, GTZ.
- Viana, V. M. (2002). “Historia do FSC e perspectivas para a certificação florestal no Brasil”
- . Certificação florestal, Caderno No. 23, Série Políticas Públicas, Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

Testimonio:

## **“El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”**

Carlos Castaño-Uribe

### **Introducción**

Como sabemos, Colombia es un país en construcción como el resto de países de América Latina, pero como todos ellos tiene particularidades especiales que lo hacen único y excepcional, particularmente cuando se habla del tema de la gobernanza y la gobernabilidad. De hecho, puede decirse que a pesar de las bondades de su oferta natural y cultural, Colombia es un país donde la gestión institucional, la política pública y la administración del Estado ha estado más provista de vicisitudes y “cuellos de botella”, pues los problemas de orden público, la violencia, el regionalismo, el narcotráfico, la corrupción y el profundo deterioro del entorno natural -por la utilización de modelos extractivistas del capital natural y cultural- han ampliado, día a día, más la brecha y la desigualdad social y económica. Esto convierte a Colombia en un lugar excepcional de análisis y un laboratorio propicio para la evaluación de modelos de resolución de conflictos relacionados con el ejercicio de la democracia y de manejo sostenible de los territorios.

Es nuestra opinión que el motor de la gobernabilidad no está en la aplicación de un conjunto simple de variables que puedan indicar factores de éxito tras la diligencia y la aplicación de variables endógenas al territorio, aunque claramente éstas pueden ayudar mucho. De hecho, la siempre consabida causa supuesta de todos los males de América Latina, cifrados en los problemas financieros, fiscales o económicos, como elemento

primordial de la pobreza, han demostrado no ser siempre la principal limitante del desarrollo y, muy por el contrario, puede ser a la hora de la verdad una limitante para alcanzar el éxito necesario. Igual podríamos decir de la tecnología, del acceso a los mercados de capital o del exceso de instrumentos de control y normas.

Las políticas públicas en el tema ambiental están bastante desarrolladas en la región y particularmente en Colombia, donde contamos con instrumentos y marcos de regulación suficientes e innovadores. La ejecución de programas y proyectos, en algunos casos y momentos, con suficientes recursos económicos (ya bien desde la perspectiva de un insumo nacional o internacional) que han permitido inversiones muy cuantiosas sin mayores resultados y esquemas de continuidad una vez que se terminan los recursos.

Los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan crecientes demandas por servicios de salud, problemas de nutrición, vivienda y otras necesidades para su desarrollo. Las comunidades locales están perdiendo el acceso a sus recursos tradicionales y se ha fracasado en compartir beneficios de los bienes y servicios que producen las áreas protegidas. El propósito, entonces, de esta reflexión es entender las bondades de aplicar un buen modelo de ordenación territorial con dimensión ambiental y en el marco del enfoque ecosistémico.

El ordenamiento del territorio se realiza en Colombia desde hace una década a varios niveles y escalas de resolución como un mandato imposter-gable del desarrollo. Los planes de ordenamiento territorial, aplicados a nivel local en todo el territorio nacional consistieron en un proceso básico de planificación del ámbito municipal, y a través de ellos se aspiraba definir la forma en que la tierra sería usada de la forma más acorde con su potencial.

El ordenamiento territorial se entiende, entonces, como un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas con el propósito de disponer de instrumentos eficientes para orientar y ordenar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.

Por todo lo anterior, se considera fundamental como parte de las políticas públicas, la utilización del ordenamiento como instrumento de construcción del territorio. Para ello no sólo se requiere la participación

en el marco de la descentralización y la democratización, sino como un aspecto estratégico para lograr tres elementos claves de éxito: apropiación; empoderamiento y, autodeterminación.

Estos elementos se derivan, en nuestra experiencia, del fortalecimiento de la identidad del colectivo y se vuelve un elemento neurálgico para justificar la participación activa de los actores comunitarios.

La construcción de un modelo de ordenamiento bajo esta premisa, facilita enormemente la identificación de los conflictos y los intereses y permite construir como parte del proceso de apropiación los acuerdos de resolución de los conflictos. Desde este punto de vista, presentaremos un estudio de caso que logra definir como instrumento articulador: la política y su marco legal; el recurso humano; la definición de una actitud de cambio para la construcción de territorio; la continuidad y el marco financiero para sustentar el desarrollo.

### **La definición de un modelo aún en construcción para generar valor y capital social**

La dimensión ambiental del proceso identifica la necesidad de establecer un procedimiento que facilitara la construcción a partir de la existencia de algunos ecosistemas estratégicos y las particularidades de la sociedad. La aplicación del modelo definido por la autoridad fue lamentablemente menos participativa de lo esperado, con menos criterio ambiental de lo requerido y no generó los resultados previstos en la sumatoria territorial para la construcción de país y de regiones.

En términos de la planificación, el ordenamiento debe ser ante todo un procedimiento que debe partir de la concertación para que sea sostenible y de entender el territorio como una expresión geográfica en la que interactúan las diferentes dimensiones desde lo ecosistémico hasta lo ambiental sino que es ante todo el escenario donde se expresan muy particularmente los intereses y las decisiones políticas que son las que determinan, por último, las virtudes y las contradicciones entre la vocación o la aptitud del uso del suelo y el uso real con sus variables complementarias de potencialidad.

La planificación ambiental es el procedimiento mediante el cual se definen las acciones o actividades de una comunidad o territorio desde el punto de vista ambiental y la planificación ambiental regional es, en consecuencia, un proceso dinámico que le permite a una región orientar de manera concertada el manejo, la administración y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables propendiendo por la construcción y la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible de acuerdo con sus características dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales, pero para que la planificación ambiental tenga éxito debe ante todo estar orientada a construir el territorio, lo cual es muy diferente a que los actores sociales actúen en el espacio geográfico.

Los procesos de descentralización político-administrativa en Colombia, fomentaron la participación comunitaria como derecho fundamental para la formulación y ejecución de cualquier tipo de proyecto investigativo o de intervención. A pesar de más de una larga década de trayectoria, la participación apenas empieza a entenderse en su justa dimensión, ya que aún no existe una definición consensual sobre lo que significa y especialmente sobre cómo debe llevarse a cabo. En la gran mayoría de los casos, es entendida como un formalismo, agotado por el proceso de información a algunos miembros de las comunidades sobre qué es lo que se piensa hacer. Una vez formulados, los proyectos son sometidos a los comentarios y a la crítica, que raras veces son tenidos en cuenta y valorados a tal punto que conduzcan a la modificación o a la reformulación completa del proyecto mismo. En pocas ocasiones, son tomados en serio los desacuerdos vehementes de las comunidades respecto a la propuesta. La sola presencia de estas personas en las reuniones organizadas por los representantes de las entidades ejecutoras, es a veces suficiente para afirmar que el proyecto tuvo un carácter participativo. Prueba de esto aparece – no en escasas ocasiones – una hoja de asistencia con las numerosas firmas de las personas que presenciaron el encuentro (Lockhart, *et.al*, 2004).

Estudios recientes demuestran que los avances en la construcción de marcos jurídicos internacionales y nacionales que reglamentan la consulta y la participación activa y efectiva de las comunidades, en los procesos de toma de decisión sobre las políticas y programas que las afectan, no



siempre han significado profundos cambios en las prácticas institucionales. Continuos debates públicos dirigidos por organizaciones comunitarias y no gubernamentales, fracasos de programas, y evaluaciones de proyectos, han puesto en evidencia que las modalidades de convocatoria, conversación e interacción de las instituciones, no han sido las más apropiadas. Sectores académicos hablan incluso de “un galimatías de los términos”. Funcionarios, juristas, expertos y poblaciones locales, utilizan y comprenden los conceptos de “participación” y “concertación” de distintas maneras. Para unos denotan simplemente “informar”, para otros, “tener en cuenta un punto de vista distinto, guardando la potestad de decidir”, algunos pocos, piensan que son lo mismo.

A todas estas, la participación para el ordenamiento del territorio se ejerce sin el orden necesario y sin que el proceso mismo construya lo más activo del territorio: la identidad y la gobernabilidad ( Lockhart, *et.al*, 2004).

De todo lo anterior se colige que el ordenamiento ambiental territorial es, ante todo, la regulación y orientación del proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de acuerdo con el medio ambiente y las tradiciones culturales, que buscan garantizar una adecuada utilización y un uso sostenible. En términos generales, la diferencia de enfoque entre uno y otro está determinada ante todo por el carácter diferencial de la sostenibilidad cuando se incorpora la variable ambiental y el tipo de aproximación a los procedimientos de transformación de los recursos naturales y de los ecosistemas.

Para la definición del modelo se debe entender la diferencia existente entre espacio (territorial), región (en el territorio) y territorio (en el sentido holístico de la complejidad cultural, físico-biótica y ecosistémica). Desde esta perspectiva, diferentes instituciones estatales y organizaciones responsables de la ejecución de proyectos que afectan la vida de las comunidades, reconocen recientemente la necesidad de fortalecer procesos de formación y reflexión crítica acerca de los significados y alcances del concepto de participación, así como la elaboración de herramientas de trabajo y metodologías pedagógicas y de comunicación, que permitan ponerla en práctica.

Por otra parte, la democracia representativa vigente en el país promueve, al elegir representantes, la delegación de responsabilidades frente a

problemas determinados. En una sociedad desigual, con un sistema educativo que en la mayoría de los casos enseña a aprender sin cuestionar y a repetir, en vez de analizar y desarrollar un pensamiento autónomo y crítico, la capacidad y la disposición de las personas para llevar a cabo procesos de reflexión autónoma sobre la realidad, se ve aún más limitada.

Para lograr un proceso de participación efectivo, es necesario considerar el término dentro de un contexto más amplio. La participación no es sólo hacer parte de lo que los demás proponen, ni ayudar u opinar durante su ejecución. La participación debe existir como la capacidad real de las comunidades para pensar sobre su realidad, identificar potenciales, problemas y dado el caso, priorizar cuáles de ellos deben ser mitigados. La comunidad misma debe desarrollar estrategias para la elaboración de planes que contrarresten los problemas identificados y lo que es más importante: debe existir un espacio de negociación y autogestión para poder llevar a cabo sus propuestas.

La metodología apunta a definir, antes que nada, lo siguiente:

- La identidad de los actores en conflicto (capacidad de interrelacionarse sin barreras ni obstáculos y con la posibilidad de generar el tejido socio-cultural del territorio.
- Analizar o definir las formas y el fortalecimiento de la memoria, identidad, tradición y valores para la gobernabilidad.
- Generar los esquemas de encuentro y establecimiento de espacios para el ejercicio de la democracia y la resolución de los conflictos, disminuyendo ostensiblemente las resistencias culturales (locales y regionales).

A partir de complejos ordenamientos, el territorio se debe organizar desde la búsqueda de la apropiación del entorno. Una síntesis entre lugares, historias, valores de mujeres y hombres que se conectan a través de sistemas de apropiación simbólica y tejen hilos invisibles de territorialidades que pueden, incluso, enlazar puntos tan aparentemente distantes, que se pertenecen y se buscan para unirse por la tradición y la afirmación de la realidad local.

A pesar del salto cualitativo, consecuencia de las transformaciones institucionales para la construcción de una democracia participativa, reflejado en inmensos esfuerzos para que las políticas y programas se formulen y ejecuten con la participación de las comunidades, es necesario reconocer que las modalidades de convocatoria, de conversación e interacción, así como los lenguajes y los marcos conceptuales y metodológicos utilizados, invisibilizan en ocasiones, las problemáticas, necesidades y posibles soluciones planteadas desde lo local. Voces, intereses, significados y aspiraciones de sectores campesinos e indígenas, de pobladores urbanos en contextos muy diferentes e interculturales, terminan silenciados, intentando ser traducidos por las nociones de los discursos técnicos de la planificación y el desarrollo.

### El estudio de caso

El Plan de gestión socio ambiental del Proyecto de servicios ambientales del río Amoyá se realizó durante el 2003, como parte de los requerimientos técnicos para la estructuración final del proyecto hidroenergético que estaba adelantando la firma Hidroger y Generadora Unión, conjuntamente con el Banco Mundial, en el marco de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) del Fondo Prototipo del Carbón.

El proyecto había iniciado sus gestiones de diseño de ingeniería convencional, estimulado por las características fisiográficas en medio de un contexto muy difícil por los problemas de orden público (presencia de grupos insurgentes armados en la zona), incursiones ocasionales del ejército regular, y un conflicto muy agudo de inestabilidad territorial por la presencia de cultivos ilícitos (amapola, especialmente) que había logrado desestabilizar la región, pues la precaria economía rural con un esquema cafetero, y agropecuario colapsó rápidamente ante la bonanza del narcocultivo, además de la precaria organización campesina que luchaba por subsistir con múltiples dificultades sociales, políticas y económicas.

La caracterización ambiental del área permite considerarla de especial significación. La cuenca del río Amoyá, tributario del río Saldaña y de la confluencia de éste con el río Magdalena un par de kilómetros aguas

abajo, dan a esta región particularidades especiales, pues se trata de un río muy corto de cauce muy pendiente y encañonado que lo hacían óptimo para la construcción de un embalse típico de características andinas (lecho pendiente, profundo y encañonado) que en una buena parte de su curso medio y alto se conoce con el nombre del Cañón de la Hermosas. Este cañón recoge a su vez el nombre del Páramo de las Hermosas (un ecosistema alto andino con superlativos índices, no sólo de generación del recurso hídrico sino también de la fauna y la flora.

Al inicio de las actividades previstas por el proyecto, los ingenieros tuvieron que sortear muchos obstáculos de inseguridad por el conflicto armado (altos índices de muerte violenta), una población poco sensible a los temas ambientales y de conservación de los recursos naturales, una ausencia casi generalizada de los actores institucionales (públicos y privados) para atender los requerimientos de una población marginada y con enormes requerimientos de apoyo y seguridad alimentaria, estos son apenas algunos de los aspectos en los que el proyecto empieza a recomponer su visión y su óptica para tratar de buscar la conformidad de los actores y del entorno natural vulnerable, y crítico.

Con una población de aproximadamente 7200 personas viviendo en el área de influencia directa del proyecto, distribuidas en 28 veredas, explotando inadecuadamente los recursos de la cuenca y poniendo en entredicho el potencial natural del territorio, el proyecto tuvo que ir acoplándose a una serie de situaciones que permitieran el poder concretar la realización del Proyecto y al mismo tiempo establecer los procedimientos necesarios para el favorecimiento de las condiciones sociales y ambientales de la zona. Los formuladores y estructuradores decidieron, entonces, iniciar un proceso de reingeniería conceptual del proyecto desde lo técnico, lo social, lo ambiental y lo político. Fue así, como en el Marco de los mecanismos de desarrollo limpio del Protocolo del Carbón (en la Convención de cambio climático), se inicia el proceso de readecuación para convertirlo en un Proyecto de servicios ambientales, que pretendía no sólo los ajustes a un proyecto ingenieril de tecnologías limpias para la generación hidroeléctrica, sino también que pudiera activar la económica y generar una propuesta y una contribución definitiva a la construcción de “territorio” fortaleciendo el capital social y ambiental de la región y

apuntando además a la conservación del patrimonio natural de las áreas protegidas existentes en la parte más alta de la cuenca.

La elegibilidad del proyecto ante el Gobierno Nacional -a través del Ministerio del Medio Ambiente, como punto focal del Protocolo de Kyoto y el Fondo prototipo del carbón- dio un definitivo impulso a un nuevo esquema de formulación y obtención de la viabilidad. El Banco Mundial financió entonces los estudios de ajuste ambiental (evaluación de impacto ambiental más exigente que para los casos convencionales de proyectos) y un trabajo de planeación y generación de línea de base social, que terminó convirtiéndose en el Plan de gestión socio-ambiental del Proyecto de servicios ambientales. La realización de ese Plan es el estudio de caso que se presenta en esta Parte II del documento, y es el que permitió entrar a dirimir, como esquema y como proceso, buena parte de los conflictos territoriales y generar una nueva cultura local para enfrentar la sostenibilidad del territorio.

Basta decir, que muchos de los esquemas planteados para este proceso han servido para ir construyendo un modelo de “Gobernabilidad para la gestión socio-ambiental” que hoy día se están aplicando a tres proyectos de Ordenamiento de cuencas hidrográficas, un montaje de Sistema regional de áreas protegidas y otros procesos de planificación ambiental para la construcción de instrumentos e incentivos para la conservación de la biodiversidad que requieren el manejo en contextos de complejidad territorial.

El desarrollo del proyecto de generación de energía eléctrica que bajo la dirección de la firma Hidroger S.A. se adelantará en el río Amoyá – Municipio de Chaparral Departamento del Tolima – está prevista la obtención de recursos financieros provenientes de la venta de certificados de compensación por la no emisión de gases efecto invernadero al fondo prototipo del carbono, dentro de los denominados mecanismos de desarrollo limpio (MDL). Dado que con la ejecución y operación del proyecto se contemplan medidas y acciones importantes para las comunidades y habitantes del municipio y a pesar de que el proyecto cuenta con diseños finales de un plan de manejo ambiental elaborado en 1998 por la firma SEDIC S.A. y con una licencia otorgada por la autoridad ambiental regional (CORTOLIMA), es necesario profundizar en la identificación y evaluación de los impactos socioeconómicos con el fin de formular en

detalle los programas y las acciones socioeconómicas y ambientales en el corto, mediano y largo plazo.

En razón a que el proyecto debió ser estructurado y diseñado como un programa de servicios ambientales, se esperaban desarrollar todas las acciones y los procesos constructivos de operación y gestión en las mejores condiciones exigidas no sólo por la ley, sino también previstas por los estructuradores e inversionistas que preveían ejecutar este proyecto como un detonante de sostenibilidad social y ambiental y un modelo de desarrollo sostenible para el país.

Las actividades y acciones desarrolladas en el marco de este programa, debían permitir el asegurar la conservación y protección de los ecosistemas alto andinos y del páramo (particularmente del PNN Las Hermosas) y de la cuenca del río Amoyá, así como lograr un desarrollo armónico y sostenible de las comunidades localizadas en la cuenca y en el área de influencia directa del proyecto. Con este marco de referencia se definió y estructuró entonces el modelo y el plan de gestión.

*Síntesis de los conflictos encontrados desde la visión local y comunitaria en la zona del proyecto (Cañón de las Hermosas y Municipio de Chaparral)*

- Conflicto armado entre grupos insurgentes de izquierda, grupos insurgentes paramilitares y fuerzas regulares del ejército de Colombia.
- Cultivos ilícitos (apoyados e incentivados por cadenas de mercadeo clandestinas del narcotráfico).
- Fumigaciones esporádicas para la erradicación de cultivos de amapola (aspersión con glifosato).
- Ausencia de programas y proyectos de asistencia del Estado, por tratarse de una zona de extrema violencia y conflicto (con antecedentes históricos muy profundos).
- Marginalidad y abandono en términos de los programas de desarrollo.
- Destrucción progresiva de la oferta ambiental, la biodiversidad y los recursos naturales.
- Incoherencia en la aplicación de programas y proyectos institucionales y en la política pública.
- Falta de gobernabilidad del Estado.

### *Enfoque metodológico*

El Modelo debía construirse sobre los siguientes aspectos claves de articulación:

- El acuerdo de convivencia de los actores en conflicto (capacidad de interrelacionarse sin barreras, obstáculos y con la posibilidad de articular un proceso de paz. La resolución de los conflictos, disminuyendo ostensiblemente las resistencias culturales (locales y regionales).
- Analizar o definir las formas y el fortalecimiento de la memoria identidad, tradición y valores para la gobernabilidad, generando el tejido socio-cultural del territorio.
- Generar los esquemas de encuentro y establecimiento de espacios para el ejercicio de la democracia y el desarrollo sostenible.

Para ello se abordaron los siguientes instrumentos de trabajo:

- Construcción de territorio y ordenamiento territorial.
- Actores sociales e institucionales participando.
- Definición de reglas de organización social, mercado y economía.
- Definición, evaluación y resolución de conflictos.
- Construcción de identidades, patrones y valores.
- Fortalecimiento de capacidades locales e institucionales en gestión del desarrollo humano sostenible con instrumentos económicos de largo plazo.
- Construcción de la gobernabilidad y las políticas públicas.

La formulación del Plan de gestión socio ambiental contó con una amplia participación que permitió mecanismos de validación social e institucional.

Para lograr este esquema se definieron algunos mecanismos fundamentales:

- Las reuniones preparatorias (con Hidroger-Generadora Unión, gobernación, el Municipio, la Unidad de parques nacionales –UAESPNN–, Federación nacional de cafeteros, empresas de servicios públicos de Chaparral, Cortolima, entre otros).
- Talleres de socialización (con representantes de la comunidad de todas las veredas y las instituciones).
- Talleres de trabajo interinstitucionales y comunitarios (con los líderes seleccionados por la comunidad para atender los 7 temas escogidos).
- Reuniones con los otros actores en conflicto.

Durante los talleres veredales el equipo consultor realizó, conjuntamente con comunidades que viven en estas 28 veredas, un trabajo de elaboración de mapas sociales o parlantes en las que más de 200 personas sintetizaron la realidad histórica, actual y futura de las veredas. En este proceso se vio la necesidad de integrar el territorio de las comunidades en el análisis de las potencialidades de sus recursos, así como los sistemas productivos tradicionales para su beneficio a nivel local, y su participación dentro de la estructura de producción regional.

El mapeo participativo se constituyó en una herramienta indispensable para la elaboración del plan y en los procesos subsiguientes de simulación para el ordenamiento de una cuenca hipotética, primero y otra real (la del Amoyá). A través de este procedimiento se logró establecer un mecanismo de socialización de conocimientos entre las personas de las comunidades y la organización de apoyo y de esta forma justificar espacialmente, basándose en las capacidades ecológicas y sociales, las diferentes actividades que se quieran realizar para contribuir en el desarrollo de la comunidad y la conservación de los páramos. Los resultados finales de este proceso, sin embargo, se verán más adelante en el informe final, una vez se concluya el montaje y la superposición de las variables socio ambientales utilizadas.



El plan, después de un amplio esquema de consultas y talleres en los que participaron casi el 50% de los habitantes del Cañón de las Hermosas, dejó definido un marco de planificación e instrumentación que contempla las Líneas Programáticas y los Instrumentos de Gestión.

La apropiación del territorio y transformación del paisaje en la cuenca han derivado, conjuntamente con los problemas de deforestación, los procesos puntuales de erosión, la condición particular de los suelos, el régimen climático y las pendientes pronunciadas en una condición progresiva de pérdida de la sustentabilidad.

En los primeros años el sistema resultó hasta cierto punto adecuado: en términos productivos, los rendimientos del cultivo han satisfecho las necesidades de la población y permiten la ampliación de las áreas cultivadas, sin utilización de insumos externos a la unidad de explotación. Pero dada la escasa posibilidad de rotación de cultivos por las condiciones de propiedad y otros factores económicos y sociales, la fertilidad natural del suelo se ha ido perdiendo, exigiendo la aplicación de insumos externos para poder mantener niveles de productividad aceptables.

Adicionalmente, la simplificación de los ecosistemas, redujo el nivel de controladores naturales propiciando la aparición de plagas y enfermedades desconocidas en la zona, al punto que el sistema de explotación tradicional se tornó insostenible. Cuentan los campesinos que cuando los cultivos se hacían en la montaña recién talada la productividad era mejor. Lo anterior confirma el hecho de que en los ecosistemas altamente intervenidos, la capacidad de automantenimiento, autoreparación y autoreproducción (capacidad de resiliencia) se reduce progresivamente.

Durante los talleres veredales se pudo establecer, del trabajo interactivo con la comunidad, que existen una serie de visiones y expectativas respecto al proyecto hidroeléctrico, pero ante todo existen requerimientos muy sentidos de la población los cuales son ampliamente detallados para los aspectos de educación, salud, medioambiente, productividad, infraestructura y aspectos socio culturales.

### *Definición del plan*

Uno de los propósitos principales de Plan fue la formulación del Modelo de gestión socioambiental del proyecto, que basado en el diagnóstico y en los marcos políticos y legales, así como en los impactos previstos, permitirá identificar las acciones necesarias para prevenir, mitigar, corregir y fortalecer los impactos (positivos y negativos) derivados de la aplicación del proyecto sobre el territorio y ante todo sería el pretexto ideal para iniciar un proceso de construcción colectiva del territorio con miras a la sostenibilidad.

El Plan de gestión socioambiental, incluyó algunas de las acciones definidas conjuntamente con la comunidad, con los actores institucionales y con los ejecutores del proyecto, que tendrían –éstos últimos- la responsabilidad de incorporar las acciones de mitigación y rehabilitación; de compensación y restauración; de seguimiento y monitoreo; de seguridad para la salud humana y ecosistémica, incluyendo las obligaciones de ley. Lo interesante y extraordinario de este proyecto, a diferencia de cualquier otro, fue la forma como se pudieron empezar a construir y a formular las acciones por parte de los actores, con el único propósito de construir entre todos el desarrollo económico, social y ambiental. En ese orden de ideas, surgieron las acciones, programas y proyectos de largo plazo y, ante todo, el convencimiento de los empresarios y de las instituciones estatales y privadas, que se fueron sumando a la causa, hasta constituir un gran paquete de acciones y recursos para atender el desarrollo que iban más allá de lo netamente formal y obligatorio, es decir, un conjunto de acciones independientes, nuevas e interrelacionadas -a las obligatorias de ley- que se convirtieron en acciones voluntarias.

Las acciones voluntarias, construidas por todos los actores, aseguraron así, el compromiso, la transparencia y la idoneidad del proceso. El Plan de gestión ambiental y social, incorporó entonces -hasta donde fue posible- todas las actividades y programas relacionados con el mejoramiento de las condiciones de la comunidad y el entorno natural; con el fortalecimiento de la información y las comunicaciones entre los actores; con la educación ambiental; con la planificación para el corto, mediano y largo plazo. El Plan se convirtió, de pronto para todos los actores, en la bitáco-

ra del proyecto, del territorio y de todos sus actores, pues ellos identificaron en él las posibilidades de construir sus propias expectativas y, ante todo, vitalizar la armonía por el bien común. El Plan definió algunos de los requerimientos de vida y los compatibilizó con los requerimientos de un proyecto que auguraba convertirse en el motor del proceso de cambio y transformación hacia la sostenibilidad para los próximos 50 años (el horizonte de la etapa de construcción y la de operación garantizaban de entrada 14 años de recursos voluntarios y la posibilidad de ampliarlo hasta la finalización de la vida útil del proyecto hidroenergético).

Con base en los alcances proyectados en la de definición del Plan, los actores pudieron construir los instrumentos de implementación y las recomendaciones. En este proceso se definió, gracias al convencimiento de los estructuradores del proyecto, el marco institucional de ejecución y todas aquellas estrategias legales, administrativas, financieras e institucionales necesarias para llevar a feliz término los acuerdos, la concertación colectiva y la definición de los procedimientos de implementación.

La construcción colectiva de los programas para el desarrollo sostenible a partir de los acuerdos institucionales.

Las negociaciones de acuerdos se iniciaron cuando los actores institucionales encontraron la clave de generar valor en el territorio. La visión empresarial con sensibilidad social y ambiental de Generadora Unión-Hidroger, y las instituciones públicas y privadas se fueron concretando en la medida que la comunidad empezaba a mostrar no sólo motivación por el proceso, sino ante todo, un gran compromiso. Las acciones concretas de convivencia social y política en la zona, empezaron a demostrar que sí era posible llegar a grandes transformaciones de la realidad, cuando el proceso se construye con las voluntades compartidas de los actores y cuando los actores van generando los espacios de confianza, transparencia y continuidad necesarios.

El esquema mostraba ya, que durante la construcción del proyecto se efectuarían una serie de programas asociados al Plan de manejo ambiental obligatorio (resultantes del licenciamiento ambiental otorgado por la autoridad) amén de las acciones y proyectos que de forma voluntaria para la inversión social se había venido definiendo por parte de Hidroger S.A. Estas inversiones consolidadas serían destinadas a actividades de refores-

tación y desarrollo sostenible en la cuenca, en programas de salud y saneamiento ambiental y en obras sociales del mayor interés y prioritarias para la comunidad local. Esta actividad será financiada con los recursos de inversión definidos en el presupuesto de ejecución del proyecto, los cuales se han estimado incluyendo imprevistos en \$7483 millones de pesos (2 millones 265 mil dólares aproximadamente) durante los 28 meses previstos para su construcción.

En la etapa de la operación del proyecto, por su parte, y con el fin de garantizar la continuidad de los programas implementados durante la construcción, Hidroger S.A. de común acuerdo con la comunidad y las otras instituciones sociales, habían acordado estructurar los siguientes programas para ser aplicados inicialmente en el Cañón de las Hermosas:

- Generación de trabajo (salarios ambientales) e inversión en saneamiento básico y ambiental.
- Consolidación y garantía de operación y de mantenimiento de la infraestructura educativa conformada durante la etapa de la construcción.
- Consolidación y garantía de operación y mantenimiento de la infraestructura de salud conformada durante la etapa de la construcción.

Se acordó, así mismo que el programa de generación de trabajo fuera financiado a través de los recursos obtenidos del convenio efectuado entre Hidroger S.A. E.S.P., Cortolima, la gobernación del Tolima, la alcaldía de Chaparral y la comunidad local, mediante el cual el 90%, USD 450.000/año, de los recursos a pagar por las transferencias obligatorias del sector eléctrico serán destinadas a la generación de puestos de trabajo remunerados con salarios ambientales. Esto puede significar la generación de 150 empleos mensuales directos permanentes y un número similar de empleos mensuales indirectos.

Los programas de consolidación de las infraestructuras de salud y de educación formal, serán financiados con otro 10% adicional provenientes de la venta de los certificados de reducción de emisiones de carbono. Las cifras para los primeros catorce años pueden estar alrededor de USD 165.000 por año.

El programa de desarrollo ambiental asociado a la construcción y a la operación comercial del proyecto del río Amoyá incluiría una serie de actividades asociadas a aportar en el largo plazo la sostenibilidad del ecosistema de páramo y del parque natural de las Hermosas. Las actividades de conservación y sostenibilidad estudiadas serán desarrolladas en procesos concertados con la comunidad que habita la zona de influencia del Proyecto, siendo en términos generales conformadas por los siguientes aspectos:

- Programas de educación y consolidación de una cultura ambiental de los habitantes de las zonas aledañas al páramo y al parque natural de las Hermosas.
- Promoción y facilitación de microempresas productivas.
- Programas de conservación de la biodiversidad del ecosistema páramo, del parque natural de las Hermosas y de la cuenca del río Amoyá.

Este programa se financia contando con el 10% de los ingresos anuales provenientes de la venta de certificados de reducción de emisiones, USD 165.000/año, y respaldando con este dinero la contrapartida requerida para garantizar similares inversiones, en valor y destinación, de Conservación Internacional, USD 165.000/año, y de la Unidad de parques nacionales del Ministerio del Medio Ambiente (programas de ayuda internacional), US 100.000/año durante los primeros cuatro años de operación comercial. A partir del quinto año, el aporte de dinero por parte de la Unidad de parques nacionales del Ministerio del Medio Ambiente dependerá de las ayudas internacionales que esta unidad consiga para destinar a este programa.

Finalmente, el Proyecto de servicios ambientales del río Amoyá, previó el diseño y la implementación de programas de inversión social con financiación garantizada, con los recursos económicos de largo plazo con el fin de producir una fuente de estímulo para la definición de una serie de eventos positivos en la región, que tendrán una especial influencia en la construcción de opciones de paz y de alternativas de sostenibilidad para

una importante región del Sur del departamento del Tolima. Adicionalmente, la construcción de fuertes estrategias sociales como las propuestas, tendrá un importante efecto positivo en la no-propagación y en la erradicación y control de cultivos ilícitos evitando su fuerte impacto en la conservación y sostenibilidad del medio ambiente y, especialmente en las posibilidades de iniciar el camino hacia el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

En términos muy generales, el proyecto de bienes y servicios ambientales del río Amoyá tiene prevista una inversión de 7.391.991.749.00 (pesos colombianos), equivalentes a unos USD 2.665.000 (dólares americanos), para atender todos los aspectos relacionados con las obligaciones de ley y los recursos voluntarios provenientes de la venta de los Certificados del fondo prototipo del carbón, negociados ya con Holanda. Estos recursos sufragarán durante 17 años aproximadamente (30 meses de construcción y 14 años de venta de certificados en etapa de operación, por el momento), tanto en la etapa de construcción como de operación, no sólo las obligaciones del Plan de manejo ambiental como todos los demás programas previstos para la comunidad y para la conservación del cañón.

Las líneas programáticas se definieron en la estructuración de un conjunto de programas y proyectos que serían la columna vertebral del proceso de desarrollo sostenible. El Centro de desarrollo sostenible del cañón de las Hermosas se ideó para apoyar varios tipos de programas:

- Modelos silviculturales y agrosilvopastoriles.
- Microempresas productivas agrícolas y de zootecnia.
- Ecoturismo comunitario.
- Parcelas demostrativas escolares.
- Servicio médico y odontológico.
- Escuela de educación ambiental.
- Oficina de atención a la comunidad (para la etapa de construcción).
- Radiodifusora cañón de las Hermosas (cultural, educativa y recreativa)

La estructuración del Centro de desarrollo sostenible se previó para iniciar sus actividades durante las etapas de preconstrucción, construcción y operación del proyecto hidroenergético.

### Las lecciones aprendidas del proceso

Es posible cambiar las condiciones de inestabilidad de un territorio siempre y cuando los actores quieran comprometerse decididamente con el proceso.

Debe existir un detonante (en este caso el proyecto hidroenergético y de bienes y servicios ambientales) para lograr introducir los procesos de cambio y los correctivos necesarios.

Sin la acción decidida de los actores institucionales y la empresa privada, la comunidad no puede salir adelante. No obstante, se requiere mucho esfuerzo y mucho compromiso por parte de los actores no sociales para romper las resistencias de los actores sociales y otros actores políticos en conflicto.

Un proceso de cambio y transformación, donde el Estado y la gobernabilidad del mismo, puedan tener éxito depende de muchas variables vinculadas a las particularidades de cada territorio. No obstante, es sólo a partir de la construcción de la confianza mutua, que las resistencias históricas pueden disminuir para generar un ambiente de diálogo y deseo de compartir responsabilidades.

La transparencia, la continuidad y el entendimiento de los intereses de los diferentes actores es la única forma en que se puede garantizar el esfuerzo compartido entre los actores para lograr metas comunes.

Los procesos de desarrollo rural y regional tendrán posibilidades de éxito en la medida que las acciones a realizar sean definidas conjuntamente con los actores y no al margen de ellos.

El proyecto hidroenergético tuvo acogida entre todos los actores locales en la medida que su definición como un modelo de servicios ambientales permitió entender las bondades de su realización para la sostenibilidad de la región. Ni el proyecto podría ser factible sin reconvertir las variables de deterioro social y ambiental, ni los actores hubieran podido

sensibilizarse tanto a los requerimientos del proyecto si no hubieran visto como éste era uno de los caminos más cortos para lograr armonizar sus propios requerimientos del uso del suelo.

El fondo prototipo del carbón, como uno de los tantos instrumentos y mecanismos actuales para estructurar nuevos y más adecuados programas de intervención del medio en una mayor armonía con el entorno, fue un gran facilitador de recursos adicionales para generar valor al proyecto, al territorio y a los intereses locales, regionales, nacionales e internacionales. Generar valor adicional, fue la pieza clave de todos los acuerdos y las negociaciones para satisfacer a las partes, dejando siempre presente la necesidad de trabajar por el bien común.

El consabido y siempre esquivo modelo de sostenibilidad es posible, ponerlo en aplicación, si se piensa en seguir generando valor entre las partes y en el largo plazo. La sostenibilidad jamás podrá ser alcanzada en el mediatismo de la política gubernamental (siempre limitada a un cuatrienio como máximo, en Colombia). La continuidad de las inversiones son definitivas, pero éstas deben estar sujetas a otro tipo de mecanismos diferentes a los ideados desde la ejecución gubernamental.

Asegurar la participación del mayor número de actores es vital y definitivo para la validez de las acciones; el proceso es costoso, en términos de aprendizaje, pero deja grandes dividendos al final, cuando es la *participación* la que posibilita la continuidad de los procesos. La llave del éxito es el compromiso de los actores, además del valor incremental que se requiere en los procesos, construir con un mismo lenguaje el discurso y lograr que los actores se lo apropien.

En un proceso de construcción de gobernabilidad del territorio es necesario tener acuerdos. Éstos deben ser a lo largo del proceso, las reglas del juego para los actores. Los acuerdos son la base del avance o retroceso en los logros de la gestión.

Es importante hacer entender a los actores, que la regulación ambiental y la forma cómo funciona el entorno natural, es la base de cómo la sociedad y el ordenamiento del territorio se expresarán después. El no entendimiento de estas interrelaciones entre la base natural (oferta de bienes y servicios ambientales) y la potencialidad para usarlos (demanda) marca las reglas del juego de cualquier sociedad. Una adecuada relación



de la ecuación oferta y demanda de recursos naturales, es la clave del éxito para la sostenibilidad.

Es necesario, en el largo plazo y para efectos de sostenibilidad, lograr que las políticas gubernamentales se fortalezcan y trasciendan como políticas públicas de largo plazo (políticas de Estado), para lograr ese cometido, los actores sociales y las instituciones públicas deben considerar la conveniencia de las mismas y darles expresión propia en el territorio, como parte del proceso de su ordenamiento.

El proyecto busca fortalecer las capacidades de las instituciones públicas en el área. Los programas y proyectos, así como las acciones previstas, no pueden ser ejecutados al margen de la institucionalidad. Las acciones no pueden volverse acciones sueltas, independientes y paralelas, y la acción de la empresa privada no debe duplicar o competir por los esfuerzos del desarrollo.

Es necesario construir desde la base social e institucional símbolos e íconos de interés especial de los actores. Hay que generar referentes propios para que sea más fácil apropiarse del territorio y de su propio destino.

Es fundamental el cambio de actitud del colectivo social e institucional. El proceso, permitió inculcar y reflexionar mucho sobre la integridad, el compromiso, la responsabilidad y el respeto por los demás. Esta es la esencia para valorar las normas y las leyes.

## **Adendum**

Varios meses después de haber concluido el proceso de ordenamiento y gestión del territorio, el Banco Mundial consideró este proyecto como uno de los esquemas de formulación “MDL” más importante a nivel mundial 2003-2004. Igualmente, el proyecto participó en convocatoria mundial de proyectos de Energía durante el 2003 en Austria y se llevó el primer lugar como programa dedicado al Agua y al desarrollo sostenible.

## Bibliografía citada

Lochkart, S. *et.al.* (2004). “Patrimonio cultural y memoria histórico territorial de las comunidades campesinas e indígenas de dos áreas piloto SIRAP-CAR (Reserva forestal protectora - Productora de la laguna de Guatavita y Peñas Blancas, y sitios de interés ambiental con potencial ecoturístico en el Municipio de Suesca), para la gestión ambiental participativa ‘Memoria, Territorio y Cultura’”. Sistema regional de áreas protegidas, SIRAP-CAR, Secretaría de Cultura de la Gobernación de Cundinamarca.

Segunda parte  
**El rol de los actores sociales en  
el sistema de gobernanza ambiental**

# Redes verdes e governança na Amazônia

Benjamin Buclet

## Resumo

O processo de integração regional da Amazônia foi recentemente reativado com a criação da Organização do tratado de cooperação amazônica (OTCA) e com a planificação de mega-projetos de Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Ao seu lado, as organizações da “sociedade civil”, apoiadas e incentivadas pelas agências de cooperação internacional, se organizam em rede para melhor articular suas propostas alternativas. Isto participa concretamente das transformações da governança regional, estas redes se tornando incontornáveis na definição das políticas públicas. Baseado sobre um estudo realizado no Brasil, Equador, Peru e Bolívia, o artigo expõe as características, o funcionamento e as estratégias de influência sobre as políticas públicas das principais redes de organizações não governamentais da região.

Palavras-chaves: ONG, redes, governança, Amazônia, sociedade civil.

## Introdução

A questão da integração regional da Amazônia é especialmente complicada. A região é caracterizada por uma grande diversidade social, política e econômica (TCA 1991; Aramburú e Bedoya Garland 2003). Em consequência disso, preocupações e interesses variados coexistem nos espaços onde se definem as políticas setoriais. Entre as políticas públicas nacio-

nais, os programas implementados pelas organizações multilaterais e as reivindicações dos atores locais regionais, apoiados por organizações não governamentais (ONG) nacionais e internacionais, a governança regional está vivendo momentos de grande transformação.

Foi nos anos 1990 que as ONG se tornaram um ator político importante, participando nos programas regionais de desenvolvimento. Através de uma maior profissionalização, a tecnicização das suas atividades, a homogeneização das suas temáticas de trabalho e um distanciamento em relação à sua inserção histórica com os movimentos populares, as ONG conseguiram responder às exigências dos organismos de financiamento e acessar aos recursos do mercado de desenvolvimento (Buclet e Leroy 2002). Um efeito desta dinâmica foi a relativa perda da sua dimensão política: se tornando “parceiros” dos poderes públicos, as ONG assumiram uma lógica de terceirização dos serviços coletivos, lógica revelada pela generalização do conceito, mesmo que fraco, de “terceiro setor” (Montaño 2002; Buclet 2004:175-182).

As transformações do mercado regional de desenvolvimento, ligadas às iniciativas como o Global Environment Facility (GEF) e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), incentivaram a criação e/ou o fortalecimento de uma nova geração de ONG, hoje geralmente chamadas “socioambientais”. Frequentemente nascidas no seio das universidades, estas ONG se adicionaram às mais antigas, até constituir um verdadeiro setor profissional, incontornável no campo do desenvolvimento. Com atividades voltadas para a avaliação científica e a proposição de modelos alternativos de gestão sustentável dos recursos naturais, integrando a dimensão humana do desenvolvimento, as ONG socio-ambientais têm ligações estreitas com o mercado da perícia e trabalham como consultoras para instituições públicas nacionais, organizações internacionais públicas e privadas, em particular norte-americanas. Paralelamente a este processo de profissionalização, observou-se a criação de numerosas redes da sociedade civil, estruturadas e organizadas para ganhar peso nos espaços de negociação com os outros setores da sociedade.

O que interessa aqui é avaliar as conseqüências da existência das redes de ONG sobre a definição das políticas públicas. Partindo da hipótese de

que o funcionamento da sociedade não pode mais ser entendido através da dicotomia Estado/mercado, parece essencial refletir sobre a maneira como as decisões coletivas se formam (Linck 2005). Neste quadro, a noção de governança, entendida como “uma diversidade possível de mecanismos de regulação das relações entre atores para implementar o desenvolvimento” (Piveteau 2004:2), é pertinente como ferramenta de análise. Estudar a governança de um espaço geográfico definido significa então entender o funcionamento do campo do poder, isto é, o espaço onde se definem as regras do jogo e a distribuição dos capitais entre os atores.

Este trabalho foi feito a partir de uma pesquisa realizada em 2004 para as agências de cooperação alemã *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) e *Deutscher Entwicklungsdienst* (DED), em colaboração com a União Mundial para a Natureza (UICN), intitulada “Estudo panamazônico sobre as redes da sociedade civil na área da gestão sustentável dos recursos naturais”<sup>1</sup>. Depois de apresentar o contexto no qual apareceram as redes, o artigo expõe uma rápida descrição das ONG nelas envolvidas, antes de detalhar as características da atuação em rede. Depois, alguns exemplos concretos da influência das redes sobre as políticas públicas introduzem uma discussão sobre as dificuldades de conciliar atuação política com as regras do mercado de desenvolvimento.

## Contexto

Entre os projetos de integração regional do Banco interamericano de desenvolvimento (BID) e o processo de construção política da Organização do tratado de cooperação amazônica (OTCA), a governança da região amazônica se encontra em plena transformação. Mesmo se esta parte do mundo sempre incentivou exploradores e aventureiros a empreender todo tipo de negócios, foi durante a segunda metade do século XX que a integração regional começou a fazer sentido. Seguindo uma lógica desenvolvimentista, a idéia geral era de investir em espaços considerados

---

1 Disponível no site <http://www.gtz-amazônia.org/português/redes.htm>

como desocupados e caracterizados por um forte potencial econômico, ainda não explorado. Concretizar essa idéia passava pelo deslocamento de populações e pela promoção da agricultura e da pecuária extensiva. Já no final dos anos 1960, as empresas internacionais européias e norte-americanas, que tinham privilegiado a exploração dos jazimentos do Oriente médio e do Mar do Norte nos anos 1950, voltaram a explorar a bacia amazônica, especialmente no Equador (Fontaine 2003). Depois, a *Carretera Marginal de la Selva* no Peru (Gomez 1988:53-61), a construção das estradas transamazônicas e o Plano de integração nacional (PIN) no Brasil nos anos 1970<sup>2</sup> foram provavelmente as iniciativas mais espetaculares.

No contexto das ditaduras militares, o medo de uma internacionalização da Amazônia incentivou os países da região a cooperar. O Tratado de cooperação amazônica (TCA) foi assinado em julho de 1978 em Brasília, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional através de ações conjuntas respeitosas das soberanias nacionais (Carrera de la Torre 1993:253-254). No entanto, sem orçamento operacional nem secretariado permanente, o TCA enfrentou dificuldades devidas à variedade das agendas nacionais dos países membros e à hegemonia do Brasil. Também, a rivalidade entre o Peru, o Equador e o Venezuela, assim como o conflito interno na Colômbia se colocaram como obstáculos pesados à integração política procurada (Kremling 1997:21-22, 26; De Onis 1992:57).

A situação mudou na segunda metade dos anos 1980, quando o BID e o Banco mundial começaram a submeter os seus empréstimos aos critérios do desenvolvimento sustentável, obrigando, em particular, o Brasil a reconsiderar a sua política de ocupação da Amazônia, integrando elementos ligados a preservação ambiental. Em 1989, o presidente Sarney organizou um encontro presidencial em Manaus, onde foi discutida a instauração de comissões permanentes especiais, para os recursos naturais,

---

2 No Brasil, a integração da Amazônia foi pensada através de uma colonização organizada e planejada, representativa do “capitalismo autoritário” (Velho 1976) implementado pela administração militar. Neste quadro, o PIN era considerado como “a conquista de um novo país, dentro da nação brasileira” (Delfim Netto, citado por Velho 1976:211). Era tempo de “inserir para não entregar” a Amazônia aos estrangeiros.

o meio ambiente e as questões indígenas. Esta proposta teve alguns efeitos, e o papel do secretariado, bem como o peso da comissão especial para o meio ambiente, se reforçaram (Castaño Uribe 1993:15). Os países do TCA intensificaram os seus esforços para adotar uma posição comum frente aos organismos internacionais e a necessidade de apoio financeiro por parte dos países ricos nas suas políticas de preservação ambiental.

Paralelamente, durante o encontro do G7 em 1990 em Houston, o Chancelheiro Helmut Kohl lançou uma chamada para criar um programa de redução das taxas de desmatamento das florestas brasileiras. O governo brasileiro, a União européia e o Banco mundial elaboraram o programa, que foi finalmente aprovado em dezembro de 1991 pelos delegados do G7 e a União européia, com o nome de Programa piloto para a proteção das florestas tropicais brasileiras (PPG7<sup>3</sup>). O Banco mundial foi encarregado da administração dos recursos financeiros (250 milhões de dólares prometidos) e os primeiros projetos iniciaram em 1995.

Dividido em 12 sub-programas, o PPG7 foi, desde o início, planejado em parceria e em apoio à “sociedade civil” representada por duas redes: o Grupo de trabalho amazônico (GTA<sup>4</sup>) e a Rede mata atlântica (RMA). Em 1999, 110 organizações da sociedade civil tinham recebido mais ou menos 19 milhões de dólares e as duas redes envolvidas no design e na implementação do programa tinham recebido 700.000 dólares para o seu fortalecimento institucional (Garrison 2000:58).

Temos que ressaltar que a situação socioeconômica e ecológica da região era suficientemente grave para alertar as autoridades públicas nacionais e internacionais. Em 1990, mais ou menos 800.000 km<sup>2</sup> das florestas da bacia amazônica haviam desaparecidos, cujos 68% em benefício de pastagens, sob o efeito combinado da colonização mássica, da exploração comercial madeireira, da agricultura e da pecuária extensiva (Anderson 1990:3-23). Também, as fortes taxas de crescimento urbano (Becker 1995), adicionadas à qualidade péssima dos serviços públicos, tiveram conseqüências dramáticas sobre a poluição dos rios.

3 Ver [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

4 O GTA, criado em 1992, é uma rede de organizações localizadas na Amazônia legal, que junta hoje, segundo o próprio GTA, mais de 500 membros: ONG, sindicatos, grupos comunitários, cooperativas, organizações indígenas, organizações corporativas, seringueiros, pescadores.



Frente esta situação, e com as pressões internacionais, políticas de delimitação de áreas protegidas foram aplicadas. No momento da Conferência das Nações- Unidas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento (a CNUCED, chamada Eco 92), a bacia amazônica contava aproximadamente 100 parques deste tipo, totalizando 34 milhões de hectares (Castaño Uribe 1993). Essas políticas nacionais de conservação tiveram um sucesso limitado, o que incentivou os Estados, encorajados pelos organismos internacionais, a delegar uma boa parte das suas atribuições, no que diz respeito à proteção do meio ambiente, às ONG. Esta dinâmica foi reforçada pela criação de sistemas internacionais de financiamento, abrindo para os países endividados a possibilidade de capitalizar os seus espaços naturais. Foi criado o GEF, para financiar projetos alternativos ao desmatamento e/ou de recuperação de áreas degradadas.

### As ONG na Amazônia

Estas transformações da governança regional modificaram sensivelmente o papel das ONG amazônicas. Até as aberturas democráticas, as ONG ativas na Amazônia eram principalmente envolvidas com atividades de conscientização das populações locais e de fortalecimento e assessoria aos movimentos populares, tendo como pano de fundo a luta contra os regimes ditatoriais. Os seus objetivos eram principalmente sociais e políticos, sendo a temática ambiental, de maneira geral, secundária, pelo menos no âmbito regional (Aquino 2003).

No final dos anos 1980, as ONG latino-americanas, sofreram, de maneira geral, uma crise financeira e de identidade (Buclet e Leroy 2002) devidas às mudanças nas modalidades da cooperação internacional (que passou, cada vez mais, de bilateral a multilateral) combinadas com a perda de relevância das suas temáticas de atuação no contexto democrático. Estas mudanças obrigaram as ONG a se posicionar em outros mercados, em particular o da terceirização dos serviços públicos<sup>5</sup>. O lado “prestação de ser-

---

5 Esta tendência, no Brasil, culminou com o programa “Comunidade Solidária”, do governo Cardoso e a qualificação jurídica de “organização da sociedade civil de interesse público” em 1999 (Buclet 2004:154, 185-188).

viço”, que aparece em contradição com as origens constestatárias ou militantes das ONG mais antigas, foi assumido pelas mais jovens, cuja legitimidade se baseou em suas competências técnicas e científicas, mais do que em suas ligações com os movimentos populares. Neste processo, observou-se um *aggiornamento* das temáticas de atuação, o *socio-ambientalismo* se tornando rapidamente central nas ideologias e nos discursos das ONG.

Hoje, o universo das ONG na Amazônia pode ser categorizado em 4 grupos (Buclet 2004). O primeiro é constituído pelas ONG que qualificamos de “cristãs”. Elas foram freqüentemente criadas e/ou dirigidas por estrangeiros, mais ou menos ligados à Igreja (padres ou ex-padres). Os financiadores históricos são principalmente organizações ecumênicas européias. As suas atividades são orientadas principalmente em torno da educação, da formação profissional e da conscientização dos desfavorecidos. A maioria dos indivíduos envolvidos reconhece a herança da teologia da libertação e a sua influência na formação destas ONG.

Um segundo grupo foi qualificado de “militante”, devido ao seu maior envolvimento político. Pode ser encontrado nesse grupo uma parte das ONG cristãs (esse núcleo herdeiro da teologia da libertação). É nessa categoria que se encontram as ONG que se dedicam a uma causa bem definida, como a defesa das mulheres, dos negros, dos direitos humanos ou dos portadores de AIDS. Elas assumem um papel político (pelo menos nos discursos) e têm geralmente ligações estreitas com os partidos políticos de esquerda.

A terceira categoria é formada por ONG ecologistas. Elas são mais novas do que as ONG dos dois grupos já apresentados. Fora daquelas que são ligadas ao mercado da consultoria e têm acesso às redes universitárias internacionais (em particular norte-americanas), os financiamentos conseguidos pelas ONG ecologistas são menos importantes e provêm geralmente de instituições nacionais. Os valores defendidos são diversos, ligados à ecologia e ao humanismo, como a vida em harmonia com a natureza e o bem-estar social. A temática do desenvolvimento sustentável é central nos objetivos e nas atividades dessas ONG.

Enfim, o último grupo é constituído por ONG criadas no âmbito das universidades ou das instituições públicas, provavelmente para captar recursos de maneira autônoma em relação à administração. São, a priori,

as ONG que têm os orçamentos mais importantes. As suas atividades são centradas em torno da avaliação científica. Elas têm ligações fortes com o mercado da consultoria e com as tecnologias “limpas”. Nós chamamos essas organizações de ONG “peritas”.

Independentemente desta categorização, a qualificação “socio-ambiental” se coloca como a identidade comumente aceita pelas ONG na Amazônia, qualquer que seja seu tipo. Encontramos aqui mais um exemplo do “bom uso do mal-entendimento” (Darnton 1985: 93), sendo que cada um pode ver no “socio-ambientalismo” o que ele quer, uma vez admitido o princípio de tratar conjuntamente questões ambientais e questões sociais. Assim, qualquer que sejam os seus particularismos, as ONG amazônicas procuram contribuir na definição de novas formas de políticas públicas, considerando o ser humano como parte integrante do seu ambiente (no sentido amplo do termo).

Uma outra consequência da crise financeira e identitária das ONG, no final da década de 1990, foi a adoção generalizada de uma mesma forma de trabalho: a lógica “projeto”, promovida originalmente pelos financiadores internacionais. As atividades realizadas pelas ONG seguem, hoje em dia, quase exclusivamente essa mesma lógica de trabalho, caracterizada, simplificando, pelo ciclo: identificação de necessidades, planejamento, realização, monitoramento, controle e avaliação. Fora das grandes orientações anunciadas pelas ONG a respeito das suas estratégias a médio e longo prazo, a engenharia característica das ONG é adaptada a curto prazo, visando responder às necessidades imediatas dos desfavorecidos, isso participando de uma transformação global da sociedade e preservando os interesses futuros. Isto implica necessariamente uma forma específica de dependência, ao menos em relação às “necessidades prioritárias”. Também, na obtenção de financiamentos institucionais sendo extremamente difícil (portanto, rara), é através dos seus projetos que as ONG se auto-sustentam, o que exerce uma forte pressão interna para adotar esta lógica de trabalho e deixar de lado outras formas de atuação como, em particular, uma lógica mais política ligada a “processos” mais que “projetos”.

## A atuação em rede

Frente a estas transformações, a organização em rede apareceu como uma maneira de “resgatar” o lado político das ONG, dificilmente compatível com a sua participação no mercado do desenvolvimento. Assim, estruturas chamadas de “rede”, “articulação”, “fórum”, “plataforma”, “aliança” ou “grupos”, se criaram em torno das ONG amazônicas. Se a definição de “rede” se torna objeto de debate, podemos atribuí-las alguns elementos característicos, como a flexibilidade das alianças e uma lógica horizontal das relações de poder, visando a troca de informação e de serviços, a articulação da expressão política e a socialização de recursos (Colonomos 1995; Keck e Sikkink 2000; Castells 2002). A novidade da organização em rede não vem tão da formação de alianças estratégicas entre ONG, mas sim da formalização de tais estruturas, isto é o agrupamento de recursos humanos e financeiros no objetivo de criar sinergias e adquirir peso nos espaços de negociação das políticas setoriais.

Foram recentemente identificadas 66 redes de ONG, ativas na área da gestão sustentável dos recursos naturais na Amazônia. Contendo entre 5 e 3.500 membros, estas redes são extremamente diversas. Apesar de ter sido, na grande maioria dos casos, criadas por ONG, elas juntam vários tipos de organizações coletivas: associações comunitárias, sindicatos, associações profissionais, associações de bairro, organizações internacionais, instituições públicas (às vezes, até ministérios) e indivíduos isolados, todos reunidos em torno de objetivos comuns. As redes da bacia amazônica têm características próprias, como a sua dimensão transnacional<sup>6</sup>, a influência do mundo universitário, uma sensibilidade ecológica, o objetivo explícito de influenciar a definição das políticas públicas e a utilização intensiva das tecnologias da informação e de comunicação. Algumas redes têm dimensões importantes mas, na sua grande maioria, são estruturas pequenas: uma sobre dois funciona com menos de 6 pessoas e a quase totalidade não tem escritório próprio.

6 Esta tendência se reforçou pela promoção, por parte de algumas agências financiadoras, de uma abordagem pan-amazônica, com a esperança de incentivar o fortalecimento de uma identidade cultural regional, que permitiria ultrapassar as diferenças nacionais e, assim, facilitar a cooperação regional.

As redes nasceram geralmente depois da Eco 92, com o objetivo inicial de socializar informações e se fortalecer coletivamente, em torno da organização de eventos e da difusão de informações relativas à temáticas como a biodiversidade, os conhecimentos tradicionais, as questões relativas às populações indígenas (demarcação de terras, propriedade intelectual...), à gestão dos recursos hídricos ou às questões de gênero. Porém, avaliando os resultados das suas atividades alguns anos depois da sua criação, os responsáveis das redes ressaltam que os principais avanços da sua atuação não são tão ligados à gestão da informação e dos conhecimentos, mas, muito mais, à sua capacidade de influência política e sua participação na definição das políticas públicas.

Encontram-se, no universo das redes, as mesmas características, em termos estratégicos, que nas ONG. Algumas redes são mais “institucionais”, como a União mundial para a natureza (UICN-Sur), a Red latino-americana de bosques (RLB), a Bolsa Amazônia, a *Red ambiental peruana* ou a Red de desarrollo y medio ambiente (REDESMA). Seguindo uma concepção ortodoxa do desenvolvimento (sustentável), essas redes privilegiam a perícia profissional e as sinergias de competências para responder às demandas do mercado e participar ao sistema institucional e à planificação das políticas públicas (geralmente através de consultoria para as instituições públicas). O seu lado institucionalizado pode criar tensões internas fortes. Defendendo uma neutralidade política em nome da eficiência organizacional e econômica, essas redes acabam adotando uma posição política de fato, que reforça indiretamente a estrutura do sistema dominante.

Outras redes são mais “militantes”, como Oilwatch (Equador), a Liga de defensa del medio ambiente (Bolívia), o Foro ecológico (Peru) ou redes externas como o Rainforest action network (Estados-Unidos) e o World rainforest movement (Uruguai). Com uma concepção mais radical do desenvolvimento sustentável, elas privilegiam a ética e a solidariedade, a flexibilidade e a polivalência dos papéis e das responsabilidades dos membros e a luta contra o sistema institucional, em particular as políticas de inspiração neoliberal. Elas têm atividades de denúncia, de produção de informações críticas e são freqüentemente envolvidas em conflitos ambientais.

No Brasil, em particular, as características das redes refletem as das ONG. Entre institucionalização e militância, as ONG brasileiras, hoje amplamente qualificadas de “socioambientais”, se posicionam entre as duas correntes, tendo como objetivo ligar exigências sociais e ambientais. O exemplo mais característico é o Instituto socioambiental (ISA), criado em 1994 mas que tem origem nos anos 1970<sup>7</sup>. A apelação “socioambiental” não deve apagar o fato de que numerosas ONG nasceram no início dos anos 1990, aproveitando o fluxo de recursos que seguiu a Eco 92, o início do PPG7 e a instauração do GEF; outras, mais antigas, se transformaram para se tornarem competitivas, adicionando geralmente, no seu portfólio, atividades ambientais baseadas na promoção do “desenvolvimento sustentável”. Em consequência disso, o lado institucional tende a superar o lado militante. A integração de numerosos militantes de ONG no Ministério do Meio Ambiente do primeiro governo Lula ilustra este ponto<sup>8</sup> (Bucler 2005). Mesmo se existem, no Brasil, ONG podendo ser qualificadas de “militantes”, se trata principalmente de organizações muito próximas das associações representativas. Na área ambiental, as ONG militantes são poucas e, geralmente, não têm ligações com organizações de base (por exemplo, Greenpeace Brasil, cujas atividades, mesmo si pontualmente articuladas com movimentos sociais, se limitam à denúncia e à organização de eventos mediáticos). As ONG puramente “institucionais” são também poucas e tendem a ser consideradas como consultoras, sem ser voltadas para as organizações de base.

7 Esta ONG foi constituída com a fusão do programa Povos Indígenas do Brasil do Centro Ecológico de Documentação e Informação (CEDI), organização criada em 1970 por militantes cristãs e universitários, em particular antropólogos envolvidos com a demarcação das terras indígenas, e do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI), ONG criada em 1989 por advogados, antropólogos e lideranças indígenas, que tinha acompanhado a redação do capítulo da constituição sobre os direitos indígenas.

8 Em particular João Paulo Capobianco (que fundou a fundação SOS Mata Atlântica – da qual ele foi diretor executivo – e foi coordenador e membro do Conselho diretor do ISA) e Muriel Saragoussi (Fundação vitória amazônica).

## A influência sobre as políticas públicas

As atividades das redes que têm conseqüências diretas sobre as políticas públicas regionais são principalmente do registro da militância política e do lobbying<sup>9</sup>. Trata-se da participação das redes na elaboração de leis ou de projetos de leis nacionais, como RLB na definição dos códigos florestais equatorianos e peruanos nos anos 1990, Liga de defesa del medio ambiente (LIDEMA) e as leis peruanas ambientais de 1992 e florestais de 1996 ou a Red agroforestal ecuatoriana (RAFE) na definição do plano equatoriano de agro-florestaria em 1999. As redes também influenciam as políticas públicas através da sua participação nos espaços de negociações nacionais e internacionais. Por exemplo, é o caso do GTA no seio do PPG7, da UICN na OTCA, no Mercosul ou nas negociações das convenções internacionais, da participação da Sociedad nacional del ambiente (SNA) no conselho consultivo do BID, da presença da “Rede Norte sobre Propriedade Intelectual, Conhecimentos Tradicionais e Biodiversidade” nas discussões sobre um projeto de lei relacionado com o acesso aos recursos genéticos e a proteção dos conhecimentos tradicionais, ou ainda da participação do Movimento articulado de mulheres da Amazônia (MAMA), nas conferências internacionais sobre as Mulheres em Durban e Johannesburg em 2002 ou no Fórum social mundial.

As políticas públicas também são influenciadas, diretamente, pelas campanhas de sensibilização, pelas atividades de lobbying mais agressivas ou pelas denúncias seguidas por ações jurídicas. Foi o caso das ações da SNA e do Foro ecológico para denunciar a anticonstitucionalidade da exploração das reservas de gás de Camisea no Peru, as atividades como um todo de Oilwatch ou da interdição do uso dos pesticidas mais perigosos, conseguida pela Red de acción en alternativas al uso de agroquímicos (RAAA). No registro das campanhas de sensibilização, podemos citar a

9 Indiretamente, as atividades das ONG que participam das redes podem também influenciar as políticas públicas através das suas experimentações, formulações e propostas de políticas públicas. A transformação de projetos exitosos em políticas públicas é um dos desafios das ONG. Mesmo se fica raro, já aconteceu. Foi o caso, por exemplo, do ProAmbiente, política pública implementada pelo Ministério do Meio Ambiente brasileiro, diretamente relacionada ao êxito de alguns projetos realizados por ONG no quadro dos Projetos Demonstrativos (PDA) do PPG7.

articulação pelo Fórum da Amazônia oriental (FAOR), de movimentos de protesto contra o agronegócio da soja ou as mobilizações contra o comércio ilegal de madeira em Porto de Moz, a campanha nacional liderada pela RAAA contra o leite contaminado pela bactéria “parathion etílico”, as mobilizações de 2002 contra a reforma do código florestal brasileiro ou a recente campanha de resgate da marca “cupuaçu”, registrada no Japão.

Mais indiretamente, as atividades das redes ligadas à difusão e circulação de informações, as que visam o desenvolvimento de competências específicas e a prestação de serviços têm também uma influência sobre a definição das políticas públicas. Em particular, a grande visibilidade dos boletins da REDESMA, as publicações do FAOR ou do GTA, as atividades de capacitação da RAFE, do Programa de capacitação de técnicos e agricultores da Amazônia (PCTA), da Rede Norte ou de Pobreza e meio ambiente (POEMA), a ajuda jurídica proposta pelo Foro ecológico ou pela Plataforma interinstitucional de criação de consensos socio ambientais (PICCSA), ou ainda as bolsas de pesquisa ofertadas pela RAAA.

Vemos então que as redes, pelo menos em casos específicos, conseguem influenciar de maneira significativa as políticas públicas. Isso reforça a idéia de que as transformações da governança regional se caracterizam pelo alargamento do campo do poder à sociedade civil. Todavia, seria ingênuo ver as redes como, simplesmente, a solução milagrosa aos problemas de representação coletiva da “sociedade civil organizada”. Na verdade, vários elementos chamam a atenção sobre o caráter consensual das redes e a sua inclusão em um mercado onde o seu poder de influência se revela limitado.

### **Forma inovadora de articulação do espaço público ou novo produto do mercado do desenvolvimento?**

Em primeiro lugar, o estudo dos processos de criação das redes, revela que várias delas nasceram mais com incentivo de algumas agências de cooperação do que através de um movimento coletivo espontâneo. Frequentemente, grandes ONG ou agências de financiamento, como



Brot für die Welt e o WWF, ou organizações internacionais, como a ONU, a Organização mundial para a agricultura, o Programa das Nações- Unidas para o desenvolvimento (PNUD), o Banco mundial, a Organização dos Estados da América (OEA), o G7, United States Agency for International Development (USAID) ou Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), jogaram um papel importante de catalisador na criação das redes. Acontece até que agências ou ONG internacionais financiam simplesmente a criação de uma rede, considerada neste caso como um verdadeiro projeto, sem que haja a menor dinâmica espontânea – foi o caso de RLB, criada pelo WWF. De modo geral, a cooperação internacional é considerada como fundamental no processo de fortalecimento das redes. Isto se explica pelo simples fato das redes serem financiadas principalmente pela cooperação internacional.

Todavia, os responsáveis sublinham a necessidade da cooperação internacional não se limitar a uma transferência de recursos financeiros. É esperado, em particular, o reconhecimento das necessidades locais antes de qualquer coisa, uma consulta mais ampla dos atores sociais no processo de definição dos programas de desenvolvimento, bem como a necessidade de desenvolver programas a médio e longo prazo, baseados no repasse de conhecimentos e na capacitação técnica. Também, segundo os responsáveis, a cooperação internacional deveria ajudar na divulgação dos resultados das atividades das redes e dar o impulso inicial para outro tipo de interesse.

A questão da intermediação dos governos nacionais entre os financiadores internacionais e as ONG aparece também como central. Um relacionamento direto das agências de cooperação internacional com as redes, sem passar pelas instituições públicas nacionais, é, às vezes, considerado necessário. É claro que, para as redes como para qualquer ONG, a cooperação internacional assegura uma certa autonomia em relação aos poderes nacionais. Mas, encontram-se, atrás desta questão, as regras da cooperação internacional. A soberania nacional não pode ser negada em nome do fortalecimento da sociedade civil. Ademais, muitas agências da cooperação internacional tentam, para perenizar as ações realizadas no quadro dos seus projetos, fortalecer as relações entre a sociedade civil e os governos, trabalhando sistematicamente em parceria com ONG e órgãos

públicos. As agências internacionais mais ativas no fortalecimento das redes amazônicas são: USAID, GTZ, DFID, JICA, UNICEF, COR-DAID, PPM e a União européia. Isto sublinha o fato das redes estarem sob perfusão das agências internacionais de desenvolvimento. Devemos então questionar: as redes são novos produtos do mercado do desenvolvimento ou existe realmente uma “cultura de rede” atrás destas estruturas?

Todo mundo considera a cultura de rede como um desafio essencial para conseguir articular as forças de cada membro com os objetivos compartilhados. Para alguns, essa cultura de rede existe. Para outros, não. Para todos, é desejável e representa uma condição para o futuro das estruturas. Segundo os interessados, a cultura de rede é ligada à confiança, ao diálogo entre os membros, ao reconhecimento dos limites de cada um ou a existência real de um interesse comum. Os critérios, considerados como fundamentais pelos entrevistados, para o bom funcionamento de uma rede refletem esta distinção. Encontramos critérios ligados ao compromisso moral e ideológico, como a confiança, o compromisso, o fato de ter um objetivo comum, o companheirismo. Outros critérios são mais ligados à organização ou a ferramentas técnicas e metodológicas: a questão da comunicação (circulação das informações e comunicação interna entre membros, comunicação multimídia); a organização interna (não se institucionalizar, ficar aberto, ter um plano estratégico, descentralizar as decisões, ter um estatuto flexível para poder articular-se e desarticular-se em função dos eventos, transparência, coordenação minimizada, que os responsáveis sejam os primeiros interessados, prestar serviço concreto para os membros, apropriação da rede pelos membros, rodízio de secretário executivo) ; os meios necessários (critério financeiro, possibilidade de se encontrar, gerar um benefício econômico, ter um bom tema de atuação, que existe uma necessidade, uma demanda real, plano estratégico).

Para a grande maioria dos responsáveis, a cultura de rede nasce de um processo orgânico e não depende de uma organização específica. Paradoxalmente, muitos deles reconhecem também a necessidade de desenvolver estratégias adaptadas para reforçar a cultura de rede. Todos concordam sobre a dificuldade de criar ou manter essa cultura. Segundo os entrevistados, as dificuldades vêm da divergência dos interesses, da competição entre os participantes, todos dominados por interesses indivi-

duais muito fortes. Para alguns, uma metodologia adequada poderia suprir a falta de cultura participativa, permitir descentralizar as decisões e revelar os benefícios concretos provenientes da atuação na rede. Estes três elementos também são evocados para explicar a dificuldade de manter a cultura de rede.

O ponto crítico da desapareição da cultura de rede é quando a rede se transforma em uma nova entidade e se torna concorrente dos membros na captação de recursos e na realização de projetos. O componente individual é considerado como fundamental para explicar as dificuldades de funcionamento das redes. Também, para alguns, a juventude da atuação em rede explicaria a fraqueza da cultura de rede na sociedade.

Tem que ressaltar aqui a importância do modo de representação para o crescimento da identificação dos membros à rede. Quando cada membro pode se tornar porta-voz da rede, eles se sentem mais próximos a ela. Para as coordenações que tomaram consciência disso, torna-se estratégico nomear alguns membros para representar a rede em eventos ou reuniões específicas. Para manter o caráter de rede, a idéia de criar sub-redes temáticas (sob a forma de grupos de trabalho temáticos, autônomos da coordenação), em vez de deixar uma rede crescer até impossibilitar a comunicação entre os membros, apareceu como positiva.

De modo geral, a cultura de rede é muito dependente das relações entre os membros e também das modalidades de participação, lembrando que as redes não existem sem membros ou participantes. Para desenvolver metodologias de difusão da cultura de rede, deve-se primeiro entender a relação dos participantes com a estrutura-rede. Apesar do sentimento, às vezes muito forte, de compromisso com uma causa, observa-se que os participantes esperam um retorno concreto da sua participação. Participar de uma rede supõe recursos financeiros, tempo disponível e energia (não sempre fácil a disponibilizar em organizações como ONG, associações representativas ou sindicatos que sofrem freqüentemente de recursos limitados).

Para os membros, participar das redes tem que valer a pena. Segundo os casos, eles consideram de maneira positiva a sua participação e reconhecem a utilidade de serem membros. Os benefícios em participar das redes variam segundo os casos. Podemos citar, por exemplo, organizações

que beneficiaram de ajuda técnica, outras que conseguiram se posicionar melhor sobre questões específicas graças às informações disponibilizadas pela rede. Muitos consideram também que participar de redes estimula a reflexão, traz informações importantes e permite ficar aberto sobre outras questões. A aquisição de credibilidade e peso político é também considerado como uma realidade para alguns membros. Enfim, as redes são consideradas como espaços para divulgar as experiências sucedidas e, em alguns casos, facilitar o acesso a financiamentos<sup>10</sup>.

Nota-se também que a concepção da participação depende das características dos membros. Assim, para as instituições públicas, participar de uma rede não tem a mesma utilidade que para um sindicato ou uma associação de trabalhadores. Por exemplo, um ministério que participa de uma rede se vê mais como um padrinho do que como um membro. Ele considera que a sua participação na rede traz muito mais para a rede do que para ele. Mesmo se são poucos os exemplos de instituições públicas participando de redes, é considerado importante pelos responsáveis, para ampliar o seu leque de influência. É particularmente importante conseguir participação de ministérios ligados às temáticas de atuação (ministérios do meio ambiente, por exemplo).

A maioria dos membros participa de várias redes. A aproximação com as redes se faz, na maioria dos casos, através de contatos pessoais ou por intermediário de financiadores envolvidos. Segundo os entrevistados, todas as redes das quais eles participam têm importância, mesmo se, aprofundando as discussões, percebe-se que algumas não têm a menor consequência (positiva ou negativa) sobre sua atuação. Em outros termos, para algumas redes, sobretudo quando a afiliação é gratuita, a participação não muda nada. É significativo ver muitos membros não saberem exatamente o que o traz a sua participação. Não encontramos uma rede que tenha termos de compromisso ou que tenha formalizado as regras de participação. São muito raras as redes onde a adesão é paga. Na forma atual de funcionamento, o compromisso dos membros repousa quase exclusivamente sobre a informalidade e a ética própria a cada um (muito variável

---

10 As redes não são fontes de financiamento, mas muitos membros pensam que poderiam (ou deveriam) ser. No melhor dos casos, elas podem ajudar a buscar financiamentos.

segundo os casos). Este fato permite manter um caráter aberto e de “companheirismo”, o que é essencial. Mas a falta de regras de funcionamento e a ausência de formalização do compromisso dos participantes abrem a possibilidade dos membros participarem somente para o seu próprio interesse e não para o interesse coletivo, bem como a possibilidade do núcleo duro gerenciar a rede sem muita democracia interna. Alguns membros também consideram que eles têm obrigações e deveres em relação à rede, sobretudo os de repassar informações para os outros membros da rede e para o seu “público-alvo”, e encaminhar as informações na “base”. A obrigação de repassar informação para a coordenação é também comum. Alguns têm uma visão mais ideológica e consideram que eles devem envolver outros atores e difundir a filosofia da rede.

A cultura de rede parece então muito ligada ao compromisso de cada um em relação à organização coletiva. Considerando, por outra parte, a importância das redes terem um mínimo de organização interna, podemos fazer uma distinção entre duas concepções de rede: de um lado, a rede planejada, estruturada, considerada como o resultado de uma metodologia específica de organização e, do outro, a rede enquanto resultado de uma convergência de interesses e da aprendizagem da ação coletiva.

## Conclusão

No contexto de globalização da Amazônia, a organização em rede aparece como uma maneira de resgatar uma certa autonomia política da sociedade civil em relação aos órgãos públicos e aos financiadores internacionais. Todavia, observa-se uma diferença entre redes “militantes” e redes “institucionais”, mesmo sendo todas compostas de ONG com estratégias políticas diversas, ou opostas. Enquanto as primeiras têm uma inserção popular indiscutível, as segundas aparecem freqüentemente como o fruto da vontade das autoridades nacionais e internacionais instigadoras da governança global ou das ONG transnacionais. Entre a construção de uma sociedade civil mal definida, que serve, antes de tudo, de cautela às políticas neoliberais, e movimento espontâneo de organizações coletivas, as redes são, apesar de tudo, espaços onde circulam

idéias e informações que influenciam e participam da definição das políticas públicas.

As redes da sociedade civil apresentam várias características que as tornam atores sociais de primeiro plano. Constituídas por organizações historicamente implantadas na Amazônia, atentas às evoluções socio-políticas e econômicas regionais, freqüentemente reconhecidas tanto pelos movimentos sociais quanto pelos poderes públicos, as redes têm, de modo geral, toda legitimidade para ser parceiros ativos das políticas de desenvolvimento e da cooperação internacional. Fomentar a gestão de conhecimentos e valorizar a cultura de rede como princípio de gestão social visa fortalecer, através de um número restrito de estruturas organizadas, um conjunto abrangente e representativo da diversidade das organizações da sociedade civil amazônica.

A idéia de que a criação das redes seria o fruto de uma vontade coletiva deve ser relativizada. Freqüentemente, as redes nascem do desejo de um pequeno grupo de pessoas ou organizações (às vezes uma só). Em todos os casos, nota-se o papel fundamental de um “núcleo duro” ligado a algumas ONG ou instituições. As dificuldades são muitas e as capacidades de ação limitadas. Em todos os casos, elas parecem bem poucas em relação às dos grupos industriais aos quais elas se confrontam. As dificuldades não provêm tanto da realização das atividades propriamente ditas quanto de sua realização em rede. Ou seja, a dificuldade está em respeitar a diversidade dos participantes e a própria idéia de rede.

Deixando fora às dificuldades financeiras, que são compartilhadas pela grande maioria das redes, as outras dificuldades são relativas ao funcionamento interno e à articulação de uma reflexão coletiva entre atores que têm interesses específicos, às vezes contraditórios. Respeitar a diversidade dos participantes e manter a cultura de rede, isto é, um funcionamento horizontal, representa um verdadeiro desafio. A falta de participação dos membros, os problemas logísticos de comunicação, a dificuldade de sistematizar a informação, os conflitos entre membros ou a centralização do poder são algumas das razões que relativizam o ideal de representação única de interesses compartilhados. Estas dificuldades complicam consideravelmente o funcionamento em rede e questionam o seu papel político. No entanto, elas devem ser superadas para evitar que o lado funcional

afogue o processo coletivo e que as redes se transformem em uma “super ONG”, entrando pouco a pouco em competição com os próprios membros na captação de recursos no mercado do desenvolvimento.

Considerando a atualidade de grandes projetos promovidos por algumas instituições multilaterais, como o IIRSA, que têm efeitos transformadores importantes sobre a realidade socioeconômica e ambiental da região, parece urgente fomentar mecanismos de fortalecimento da sociedade civil amazônica. Isto significa apoiar as organizações que representam (diretamente ou indiretamente) os interesses das numerosas populações que constituem a sociedade amazônica, plural e multicultural, para que elas possam expressar seu ponto de vista e participar das transformações regionais.

Porém, a questão mais importante levantada pelo estudo das redes de ONG na Amazônia é ligada a sua articulação interna. Desta última depende a maneira que as redes se constituem como portadoras de propostas e reivindicações representativas dos seus membros. As discussões coletivas no seu seio, procurando o consenso, têm necessariamente o efeito de atenuar os posicionamentos mais radicais, ou as propostas mais audaciosas, que podem originar-se dos membros. O risco é de resultar com um “consenso mole”, fácil de se negociar e de integrar nos programas públicos, nacionais e internacionais. Nesta perspectiva, o papel das agências de financiamento deve ser questionado para avaliar até que ponto as redes são intermediárias das instituições internacionais, influenciando as políticas setoriais regionais através de uma aproximação entre os espaços local e internacional. Em outros termos, trata-se de avaliar os efeitos da reconfiguração das agendas devida a importação/exportação dos debates, sobre as transformações do campo local do poder. Isso coloca mais uma vez a tradicional questão da soberania nacional dos países da Amazônia.

## Redes verdes e governança na Amazônia

Siglas	
BID	Banco interamericano de desenvolvimento
CNUCED	Conferência das Nações- Unidas para o meio ambiente e o desenvolvimento
COICA	Coordinadora de las organizaciones indígenas de la cuenca amazónica
CORDAID	Catholic organization for relief and development
DED	Deutscher entwicklungsdienst
DFID	Department for international development
EBI	The energy and biodiversity initiative
FAOR	Fórum da Amazônia oriental
GEF	Global environment facility
GTA	Grupo de trabalho amazônico
GTZ	Gesellschaft für technische zusammenarbeit
IIRSA	Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramerica
IPAM	Instituto de pesquisa ambiental da Amazônia
ISA	Instituto socioambiental
JICA	Agência de cooperação internacional do Japão
LIDEMA	Liga de defensa del medio ambiente
MAMA	Movimento articulado de mulheres da Amazônia
OEA	Organização dos estados da América
ONG	Organização não governamental
OTCA	Organização do tratado de cooperação amazônica
PCTA	Programa de capacitação de técnicos e agricultores da Amazônia
PICCSA	Plataforma interinstitucional de creación de consensos socio ambientales
PIN	Plano de integração nacional
PPM	Pão para o mundo
PNUD	Programa das Nações- Unidas para o desenvolvimento
POEMA	Pobreza e meio ambiente
PPG7	Programa piloto para a proteção das florestas tropicais brasileiras
RAAA	Red de acción en alternativas al uso de agroquímicos
RAFE	Red agroforestal ecuatoriana
REDESMA	Red de desarrollo sostenible y medio ambiente
RLB	Red latinoamericana de bosques
RMA	Rede mata atlântica
SNA	Sociedad nacional del ambiente
TCA	Tratado de cooperação amazônica
UICN	União mundial para a natureza
UNICEF	Fundo das Nações- Unidas para a infância
USAID	United States agency for international development
WWF	World wildlife fund



## Bibliografía citada

- Anderson, A. B. (1990). *Deforestation in Amazonia: Dynamics, Causes and Alternatives*, in: Anderson Anthony B. (ed.), *Alternatives To Deforestation: Steps Toward Sustainable Use Of The Amazon Rain Forest*. New York: Columbia University Press.
- Aquino, M. J. da Silva (2003). “A casa dos nossos gens: um estudo sobre ONG ambientais na Amazônia”. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IFCS-UFRJ.
- Aramburú, C.E.; Bedoya Garland E. (Ed.) (2003). *Amazonia: procesos demográficos y ambientales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Becker, B. (1995). “Undoing Myths: The Amazon - An Urbanized Forest”, in: Clüsener-Godt, M.; Sachs, I., *Brazilian Perspective on Sustainable Développement of the Amazon Region*, Paris: Unesco-Parthenon Publishing Group. Man and the Biosphere Series, vol.15.
- Buclet, B. (2004). “Le Marché International de la Solidarité: les Organisations non Gouvernementales en Amazonie Brésilienne”. Thèse de Doctorat. Paris: CRBC/EHESS.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Biodiversité en Amazonie brésilienne: l'expertise non gouvernementale*, Cahiers du Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain, 61/62 (2). Paris: MSH.
- Buclet, B.; Leroy J. P. (2002). “Entre movimento social e terceiro setor. As ONG à busca de sua identidade”. Boletim do Museu.
- Carrera De La Torre, L. (1993). “Políticas y estrategias de desarrollo sustentable de la región amazónica adoptadas por los países del Tratado de cooperación amazónica”, in: L. Ruiz Mantilla (Coord.), *Amazonia: escenarios y conflictos*. Quito: Cedime, Abya Yala.
- Castaño Uribe, C. (1993). *Situación general de la conservación de la biodiversidad en la Región amazónica: evaluación de las áreas protegidas, propuestas y estrategias*. Quito: TCA-UICN-SURAPA-FAO-CEE.
- Castells, M. (2002). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. T I. La Sociedad Red*. México D.F.: Siglo XXI.
- Colomonos, A. (1995). “Emergence d’un objet e perspectives internationalistes”, in: Colomonos (Dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*.

- Communauté, entreprises e individus: lien social e système international*. Paris: L'Harmattan.
- Darnton, Ro. (1985), "Dialogue à propos de l'histoire culturelle. Entretien avec Pierre Bourdieu et Roger Chartier". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 59: 86-93. Paris: Seuil.
- De Onis, J. (1992). *The Green Cathedral. Sustainable development of Amazonia*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Fontaine, G. (2003). *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO- IFEA.
- Garrison, J. W. (2000). *Do confronto à colaboração. Relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banque mondiale.
- Gomez, J. (1998). "La Carretera Marginal de la Selva et le développement régional amazonien au Pérou". *Cahiers des Amériques latines*, 7. Paris: IHEAL.
- GTZ/DED/UICN (2004). "A Amazônia em redes: Estudo panamazônico sobre as redes da sociedade civil na área da gestão sustentável dos recursos naturais", disponível no endereço <http://www.gtz-amazonia.org/portugues/redes.htm> (março de 2006).
- Keck, M.; Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México D.F.: Siglo XXI.
- Kremling Gómez, D. (1997). "El desarrollo sustentable amazónico: una discusión a partir de las políticas del TCA", in: D. Herrera (Ed.), *La cuenca amazónica de cara al nuevo siglo*. Quito: FLACSO.
- Linck, T. (2005). "Quelques variations sur le thème de la gouvernance". mimeo.
- Montaño, C. (2002). *Terceiro Setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Piveteau, A. (2004). "Les "nouveaux" avatars du développement aide: décentralisation e gouvernance locale". Comunicação nas primeiras jornadas do desenvolvimento "Le concept de développement en débat". Bordeaux: Université Montesquieu-Bordeaux 4.
- TCA (1991). *Amazonía sin mitos. Informe de la Comisión sobre desarrollo y medio ambiente para Amazonía*. Washington D.C.: TCA-BID-PNUD.
- Velho, O. (1976). *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo: DIFEL.

# Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador

Guillaume Fontaine

## Resumen

Este texto analiza la relación entre el movimiento ecologista ecuatoriano y el sistema de gobernanza, a partir de la siguiente problemática: ¿cuál ha sido el alcance de este movimiento para coadyuvar a la conservación del medio ambiente, frente a la explotación petrolera en la región amazónica? Estudiamos el rol de este movimiento en la institucionalización de los arreglos, que coadyuven la equidad social y la justicia ambiental. Revisamos los aportes de las principales disciplinas que estudian el ecologismo en América Latina, luego recordamos cómo evolucionó el movimiento ecologista ecuatoriano, finalmente analizamos su capacidad de incidencia en el sistema normativo y político de gobernanza.

Palabras clave: Amazonía, ecología política, movimiento ambiental, ecologismo, conflicto ambiental, conservación, gobernanza, gobernabilidad.

## Introducción

### Petróleo y medio ambiente en el Ecuador

En el Ecuador, la región amazónica cubre casi la mitad del territorio nacional, con casi 130.000 km<sup>2</sup><sup>1</sup> (Perz *et. al.*, 2003: 15), aunque esto

1 Cifras publicadas por la Organización Latinoamericana de Energía, para el conjunto de América Latina (OLADE 2005). Nota: 1 barril de petróleo crudo = 158,98 litros, medidos a 15,5° Celsius a nivel del mar.

represente menos del 2% de la cuenca amazónica. En esta región se concentran la casi totalidad de las reservas petroleras probadas del Ecuador, que se sitúan en el 4º rango en América Latina, con 5.060 millones de barriles<sup>1</sup>. Se superpone con 32 “bloques” que figuran en el catastro petrolero, en promedio de 200.000 has cada uno, a los que se suman los campos petrolíferos operados por la empresa estatal Petroecuador, desde la devolución de los activos de Texaco en 1992, y el mayor campo aún en fase exploratoria, Ishpingo, Tiputini, Tambocochoa (ITT).

Los productos petroleros, que representan el 43% de las exportaciones en valor, constituyen la primera fuente de ingresos para el país desde el primer choque petrolero (1973); y los ingresos del sector (renta petrolera más ingresos de las exportaciones de productos derivados) financian actualmente un 33% del presupuesto del Estado (Ministerio de Energía y Minas 2004). La relativa abundancia de un recurso tan estratégico como el petróleo, junto con la fuerte dependencia de la economía nacional hacia las inversiones externas, conllevaron un endeudamiento que aún alcanzaba 18.285 millones de dólares (es decir más del 50% del PIB) a finales de 2005 (Banco Central del Ecuador 2005).

Ello fue al origen de una grave crisis financiera a finales de los años 1990, que desembocó en el abandono de la moneda oficial, el sucre, en el 2000 y la dolarización oficial de la economía. En el mismo momento, el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2002) confió la construcción y la gestión del segundo oleoducto del país, el oleoducto de crudos pesados (OCP) a un consorcio privado liderado por la empresa argentina Techint, con el objetivo de elevar la capacidad de transporte de petróleo a 700.000 barriles por día. Ahora bien, para lograr tal objetivo, sería necesario incrementar sustancialmente la producción nacional, cuyo promedio anual se aproxima a los 450.000 b/d. (Ministerio de Energía y Minas 2004). En este contexto, la intensificación de la explotación petrolera – en particular con la perspectiva de la licitación de 11 bloques en el centro y el sur de la Amazonía – siguió siendo una prioridad para los gobiernos de Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2006), así como para aquel de Rafael Correa pese al giro a la izquierda que marcó su elección, en noviembre de 2006.

Aunque actualmente albergue apenas un 5% de los 12 millones de ecuatorianos censados, la Región Amazónica Ecuatoriana sigue siendo el teatro de un alto crecimiento demográfico: la población amazónica subió de 263.797 a 372.563 habitantes entre 1982 y 1990 (+41%), luego a 613.339 habitantes en 2000 (+65%) (Perz *et. al.*, 2003: 20). Este crecimiento resulta en gran parte de la colonización impulsada por el Estado, indirectamente con las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, luego directamente por la ley de colonización de la región amazónica de 1978, que acompañó la expansión de las actividades extractivas y tan sólo desaceleró en los años 1990, con la delimitación legal de amplios territorios para las comunidades quichua, shuar, achuar, siona, secoya, huao, cofán, zápara y shiwiar.

En este contexto se multiplicaron los conflictos ambientales relacionados con las actividades petroleras. Algunos abarcan el reclamo de comunidades campesinas e indígenas del Nororiente por reparaciones e indemnizaciones por la contaminación generada por estas actividades desde los años 1970. Otros expresan la oposición de organizaciones no gubernamentales (ONG) a la exploración y explotación petroleras en áreas protegidas como la reserva faunística Cuyabeno y el parque nacional Yasuní. Otros más nacen del rechazo rotundo de las comunidades shuar, quichua, shiwiar y zápara del Centro y el Sur a la expansión de estas actividades en sus territorios, impulsada por el Estado ecuatoriano.

Estos conflictos señalan la presencia de un ecologismo ecuatoriano proteiforma, que lleva tres décadas oponiendo resistencia al modelo de desarrollo vigente en el Ecuador, a nombre de la preservación y conservación del medio ambiente. A partir de esta constatación cabe preguntarse cuál ha sido el papel de este movimiento frente a la explotación petrolera en la Amazonía. De ello se desprenden varias inquietudes en cuanto a la identidad del movimiento ecologista, su capacidad de definir un adversario y un proyecto común, su discurso ético y su capacidad de incidir en las políticas públicas y la regulación ambiental. La tesis central que se defiende aquí es que, el ecologismo despertó interés en la opinión pública al denunciar los impactos negativos (directos e indirectos) de la explotación petrolera en esta región, sin lograr movilizarla alrededor de una propuesta política consensuada. Aunque sus planteamientos fueron deci-

sivos para incidir en la política ambiental del Estado, no superan en la actualidad la formulación de una contra utopía<sup>2</sup>, ni logran generar un debate nacional en torno al modelo de desarrollo extractivo, imperante desde cuatro décadas.

Para sustentar esta tesis, el presente artículo propone analizar el ecologismo ecuatoriano desde la perspectiva de la sociología de la acción inspirada por Touraine. El método utilizado deriva de la “intervención sociológica”, muy estudiada en los últimos años (Hamel 1997; McDonald 2002; Velia y Bobes 2004), aunque presente características particulares. En efecto, esta investigación no descansa en un trabajo continuo entre un equipo de investigación y uno o varios grupos de actores, sino en una serie de reuniones con los actores de los conflictos ambientales relacionados con el petróleo en el Ecuador, organizadas por el Observatorio socioambiental de la Facultad latinoamericana de ciencias sociales (FLACSO), entre febrero de 2002 y diciembre de 2006. Se trata, por un lado, de tres ciclos de foros socioambientales sobre el tema “petróleo y desarrollo sostenible”, y por el otro de un ciclo de seis “foros para la formación de líderes políticos ambientales” (convocados conjuntamente por el Comité ecuatoriano para la defensa de la naturaleza y el medio ambiente (CEDENMA) y el Observatorio socioambiental). Para complementar el análisis, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad (libres o semi dirigidas) con representantes de las principales ONG ecologistas ecuatorianas, sobre dos temas específicos: la articulación de estas ONG en redes (Buclet 2004) y el rol del Estado en la gobernanza ambiental del parque Yasuní (Fontaine y Narváez 2007).

En una primera parte, revisaremos los principales aportes de las disciplinas que abordan el estudio del ecologismo en América Latina. Luego analizaremos la configuración del ecologismo y su evolución en relación

---

2 Según Touraine, la utopía es la auto identificación de la clase dirigente al progreso y al interés general. En este caso, los movimientos colectivos tienden a contraponerle una “contra utopía”, al rechazar en bloque la sociedad que se forma y al oponerle una “contra sociedad” que hace caso omiso del estado real de la actividad económica y del conjunto de los elementos del sistema de acción histórica en formación (Touraine 1973: 330). Recordamos que el “sistema de acción histórica” es un acervo de orientaciones socioculturales (combinación entre el proceso de acumulación, el modelo ético y la producción de conocimientos) que determinan las formas de organización del trabajo, la actividad económica (Touraine 1973: 78-79).

con los conflictos ambientales por petróleo en el Ecuador. El texto concluye con una reflexión en torno al rol del ecologismo en la gobernanza ambiental.

### **El estudio del ecologismo en América Latina: implicaciones metodológicas**

El estudio del ecologismo en América Latina le debe mucho a la ecología política, influenciada en particular por la economía ecológica y la antropología cultural. Sin embargo, estas aproximaciones adolecen de ciertos límites, que pueden ser superados con los aportes de la sociología de los conflictos ambientales, como veremos a continuación.

#### *Ecología política y conflictos ambientales*

Tradicionalmente, la ecología política presenta los movimientos ecologistas como una reacción a la “crisis ambiental” que atraviesa el mundo, que conlleva una crítica al modelo de desarrollo impulsado por el capitalismo global (Leff 2001). Este movimiento es encabezado por un “sector ilustrado”, conformado por las ONG que se especializaron en los temas ambientales en las décadas de los años setenta y ochenta (Leff 2001: 372).

En ciertos países latinoamericanos, como Colombia, estas organizaciones confluyeron en un movimiento con amplia base social que, sin lograr estructurarse en un movimiento político, penetró las estructuras del poder estatal y ejerció una influencia duradera en las políticas públicas (Tobasura Acuña 2006: 91-213). A partir de la crítica anticapitalista de muchas comunidades campesinas e indígenas latinoamericanas, se llegó a formular la hipótesis de que este movimiento es portador de una “racionalidad ambiental”, según la cual la salida de la crisis ambiental implica integrar la diversidad cultural y las relaciones no crematísticas entre naturaleza y cultura en la valoración del medio ambiente (Leff 2004: 396-456).

Parte de este planteamiento procede de la “economía ecológica”, que se preocupa por la dimensión “redistributiva” de los conflictos ambientales y su contribución a la sustentabilidad “fuerte”<sup>3</sup> (Martínez-Alier 1994). Considera que las movilizaciones sociales desembocan en conflictos “ecológico distributivos” o de distribución ecológica, contraponiendo un tipo de “ecologismo popular” al ecologismo “post materialista” aparecido en Europa y Estados Unidos en los años setenta<sup>4</sup>. En este sentido, las comunidades campesinas e indígenas de América Latina que se enfrentan con empresas multinacionales y Estados para resistir a la expansión de actividades extractivas o agroindustriales actúan como ecologistas, aunque no necesariamente formulen sus reivindicaciones en el lenguaje de la ecología política (Martínez-Alier 2005).

Otra corriente de la ecología política analiza el ecologismo como una expresión de las relaciones entre historia, biología y cultura. Este enfoque, procedente de la antropología cultural parte de la constatación según la cual el concepto de naturaleza ha ido politizándose y ha dado lugar a una reinterpretación de la relación entre naturaleza y cultura (Escobar 1999 a: 273-315). El ecologismo es parte de un conjunto más amplio de movimientos sociales, cuya estrategia consiste en “culturalizar” la política y contraponer la diversidad de identidades colectivas a la homogeneización que conlleva la globalización (Álvarez *et al.*, 1998).

Los movimientos ecologistas latinoamericanos serían entonces una expresión contemporánea de la resistencia de las comunidades locales y de sus aliados, contra la imposición de los “régimenes” de relaciones entre lo biológico y lo histórico, llamados “naturaleza capitalista” (en lo que atañe a la valoración económica del medio ambiente por el mercado) y “tecnonaturaleza” (que designa por ejemplo la bioprospección) (Escobar 1999 b: 3-5). En esta resistencia se expresaría la defensa de una “naturaleza híbrida”, o intento de incorporar múltiples construcciones de naturaleza para

---

3 A diferencia de la sostenibilidad “débil”, que busca incorporar las externalidades ambientales a los costos del desarrollo, la sostenibilidad “fuerte” considera que éste último genera daños incommensurables (por ejemplo la desaparición de culturas), cuya cuantificación supera los beneficios generados por el crecimiento.

4 Esta tesis, que fue formulada por Ronald Inglehart (en *The Silent Revolution*, 1977), considera el ecologismo como parte de el cambio hacia valores postmaterialistas, que se observa en la generación del “baby boom” en los países industrializados.



negociar con fuerzas exógenas, mientras se preserva una autonomía y una cohesión culturales mínimas (Escobar 1999 b: 13).

A partir de una hermenéutica del discurso indígena, esta corriente presenta los movimientos indígenas como actores políticos emergentes en América Latina, que se apropian del discurso del ecologismo para resistir a una suerte de “colonialismo ecológico” (Varese 1979), o “ecogubernamentalidad” (Ulloa 2004). Interpreta la convergencia entre los discursos y las prácticas de la etnicidad y del ecologismo como una estrategia política de los indígenas, en particular las organizaciones que conforman la COICA (Coordinadora de organizaciones indígenas de la cuenca amazónica), inmersos en la “sociedad civil global”. Según este análisis, las ONG ecologistas y los organismos de conservación elaboraron un discurso en el cual aparece la figura del “nativo ecológico” como respuesta a las amenazas que afectan la Amazonía; pero los indígenas instrumentalizaron esta figura para formular sus reivindicaciones identitarias, culturales y políticas en el sistema internacional.

Al fin y al cabo, la ecología política tiende a reducir los movimientos ecologistas a los actores de conflictos ambientales radicales, en los cuales está en juego la lucha contra el modelo de desarrollo capitalista. No obstante, no procura explicar cómo los demás procesos de conflicto y colaboración coadyuvan a la redefinición de las políticas públicas. Por otro lado, en esta representación, los activistas ecologistas asumen un papel de intermediarios culturales, pero no queda claro si otros agentes del cambio pueden asumir un rol simétrico en el sentido de modernidad capitalista. Por último, la oposición entre ecologismo de los pobres y otras expresiones del ecologismo – como aquellos que predominan en los países de mayor nivel de vida – no se justifica de por sí: es una opción normativa que sesga el análisis, en particular porque no permite entender las alianzas intersectoriales que atraviesan el ecologismo.

La tesis de los “regímenes de la naturaleza” es contradictoria. En efecto, si los paisajes son construcciones sociales, como lo recuerda de manera oportuna esta tesis, entonces el concepto de régimen orgánico de naturaleza no cabe. El concepto de naturaleza híbrida tampoco ayuda mucho al análisis del ecologismo, pues es ontológicamente una construcción social, por lo tanto sujeta a las modificaciones cognitivas que induce el

cambio social en aquellas comunidades. En realidad, no se puede oponer un régimen de naturaleza orgánica o híbrida (con fuerte connotación esencialista) sin objetivar las comunidades que supuestamente los defienden en contra de los regímenes de naturaleza capitalista y tecnológica. Desde luego, la propuesta de pensar el lugar de la naturaleza más allá de su dimensión objetiva – la naturaleza como lugar – cae en un razonamiento circular.

Así mismo, la tesis de la lucha del “nativo ecológico” contra la “ecogubernamentalidad” es discutible. Según ella, el “nativo ecológico” es a la vez objetivado – o instrumentalizado – por las políticas públicas y los movimientos colectivos exógenos, pero no se entiende cómo logra convertirse en sujeto de su propia historicidad<sup>5</sup>. El problema que plantea este concepto es que, no se puede hablar de una identidad ecologista en los mismos términos que de una identidad indígena o étnica. El ecologismo es el producto de una construcción discursiva moderna y de una visión del mundo, que no descansa en criterios ontológicos o rasgos culturales sino en una “nueva racionalidad” en palabras de Leff. Es el producto de una crítica de la modernidad y de un razonamiento teleológico, que le lleva a proponer diversas respuestas a la “crisis ambiental”. Ahora bien, el actor ecologista no puede asumir semejante construcción sin establecer una distancia mínima con la sociedad en la cual vive, sus valores, prácticas culturales y – por último – su identidad colectiva. En cambio, la etnicidad, a menudo performativa, se construye sobre la base de una diferenciación con el otro y de criterios culturales propios del grupo que produce el “discurso identitario étnico”. En otras palabras, no existe una “identidad ecologista” en sí, el ecologismo es una categoría *sui generis* de acción colectiva; mientras que la identidad étnica es una identidad en sí que se convierte en identidad para sí, como medio de emancipación para un actor dominado.

Las limitaciones de la ecología política impiden entonces sacar conclusiones definitivas en torno a las relaciones entre los distintos componen-

---

5 Según Touraine, la sociedad se transforma por el aprendizaje y por la “historicidad”, la capacidad simbólica que le permite construir un sistema de conocimientos e instrumentos técnicos. La historicidad se compone de un modo de conocimientos, un sistema de acumulación y un modelo ético (Touraine 1973 : 46-48).

tes del ecologismo en América Latina por un lado, y entre el ecologismo y los actores económicos y políticos por el otro. Para superar esta dificultad, la sociología de los conflictos ambientales aporta elementos empíricos nuevos, que resumiremos a continuación.

### *Sociología de los conflictos ambientales*

El estudio de los conflictos ambientales en América Latina, utiliza recursos metodológicos propios de la sociología política y de la “ecología social”, para dar consistencia a la hipótesis según cual, el ecologismo es un vector de democracia participativa. Un primer enfoque retoma de la economía ecológica el concepto de conflictos distributivos, pero considera las preocupaciones políticas de las comunidades locales más allá de la expresión de un “ecologismo de los pobres”. En este sentido, destaca el pragmatismo de los actores sociales y el potencial de los conflictos ambientales locales para convertirse en vectores de transformación social (Sabatini 1997: 55). Lo que está en juego, más que la valoración de los costos ambientales para apostar a la sustentabilidad fuerte, es forzar las negociaciones con los actores políticos y económicos para redistribuir los costos y beneficios ambientales, económicos y sociales de cualquier proyecto de inversión (Sabatini 1997: 63).

Un segundo enfoque, influenciado por los estudios del movimiento verde alemán (Offe 1988; Galtung 1990) se preocupa más bien por las experiencias de conflictos y colaboración entre los movimientos ecologistas y el Estado. Cuando logran penetrar al sistema institucional, las demandas de estos actores van más allá de la simple reivindicación por el derecho a un estilo de vida, e interpelan al Estado para obligarle a consolidar los marcos normativos y desarrollar políticas públicas que regulen el mercado (Gudynas y Santandreu 1998). Los actores sociales inciden en la política ambiental en tres ámbitos: el institucionalizado estatal, el institucionalizado no estatal y el no institucionalizado (Gudynas 2001). Los niveles de institucionalización del conflicto ambiental dependen de su interacción con la vida de las comunidades locales, los demás movimientos colectivos y el sistema de partidos.

Un tercer enfoque se preocupa por las dimensiones transnacionales de los conflictos ambientales, vistos como una expresión de la globalización de las relaciones sociales. En esta perspectiva, el ecologismo es una manifestación de las “redes de defensa” o estructuras comunicativas que tratan de ejercer influencia en la política, mediante la información, la política simbólica, el apoyo y la presión, la responsabilización moral, etc. (Keck y Sikkink 2000: 20 y 36). Estas redes – que esta corriente de la ciencia política distingue de las coaliciones, los movimientos sociales y la sociedad civil – desarrollan interacciones estratégicas a través de “campanas”, o actividades articuladas al nivel internacional para promover causas e ideas basadas en principios y normas. Su inserción en este ámbito produce un “efecto bumerang”, según cual la incidencia política de los actores locales puede pasar por una internacionalización de sus demandas, para luego volver al ámbito nacional y forzar al Estado a modificar su política (Keck y Sikkink 2000: 26-27 y 32).

Varios estudios de caso realizados en los últimos años en América Latina han venido a complementar estos aportes. En primer lugar, la metáfora del “efecto bumerang” no basta para explicar los procesos de transformación de las políticas públicas en relación con los movimientos ecologistas locales. En realidad, la capacidad de incidencia de las “redes transnacionales de defensa” depende de factores institucionales y políticos locales.

Por un lado, el estudio de campañas como aquella que opuso a los ecologistas de Brasil y Argentina al proyecto de hidrovía en el sistema hídrico del río La Plata en los años ochenta, muestra que lo que ocurre al nivel local después del “efecto bumerang” depende tanto del grado de aceptación de las normas y regulaciones internacionales por parte del Estado, como de la existencia de una capacidad interna para procesar las demandas sociales (Hochstetler 2002).

Por el otro, una democracia estable facilita la colaboración entre sectores de la sociedad civil y el gobierno, como en el caso de Costa Rica y Venezuela (Christen *et al.*, 1998), aunque la “institucionalización” del ecologismo puede incidir de manera negativa en la capacidad crítica y la autonomía del movimiento, como lo muestra la experiencia de Venezuela tras la Asamblea Constituyente de 1999 (García Guadilla 2001).

En segundo lugar, la cooperación entre Norte y Sur a través de la redes de defensa ambiental no puede ser considerada como una constante. Esta cooperación se basa en una suerte de división internacional del trabajo, pues las ONG del Norte tienden a actuar en el ámbito internacional y especializarse en el apoyo financiero a ONG del Sur, mientras que estas últimas actúan ante todo en el ámbito nacional o local y se especializan en la producción y difusión de información (Rohrschneider y Dalton 2002). Pese a esta complementariedad de roles, hay cierta tensión entre las ONG ambientalistas en cuanto a las prioridades de sus respectivas agendas. Así, la preocupación de las ONG del Norte por financiar la conservación de bosques y humedales influencia en parte la agenda de las ONG nacionales, lo cual explica que los gobiernos pueden ser más interesados en la conservación de áreas protegidas que en la remediación y la limpieza del medio ambiente urbano, como en Costa Rica, México, Venezuela y Brasil (Christen *et al.*, 1998).

En tercer lugar, la eficacia de una campaña internacional depende de la presencia de un movimiento local con alto nivel de organización y capacidad de movilización. Ahora bien, la unidad de los movimientos locales no es constante. La fuerza de este movimiento en Brasil, que creció durante la preparación de la Cumbre de la Tierra de 1992 y se mantuvo durante los años noventa, explica en parte el éxito de las luchas contra el proyecto de autopista BR 364 en el Acre, el proyecto de desarrollo “Polonoroste” en Rondonia, o la tala de la caoba en el Pará (Barbosa 2003; Moog Rodríguez 2004; Woreman 1990). Sin embargo, por lo general los movimientos ecologistas de América Latina adolecen de una gran fragmentación entre sectores que defienden intereses y posiciones ideológicas a veces divergentes y hasta contrapuestos, como lo muestran estudios realizados en Chile (Folchi 2001), Colombia (Tobasura Acuña 2002), Costa Rica (Fernández González 2003) y Venezuela (García Guadilla 1992).

La sociología de los conflictos ambientales confirma la hipótesis según cual, el ecologismo es una figura multi facética, que nace de conflictos locales o transnacionales con distintos grados de polarización e institucionalización. Ahora bien, para entender sus modalidades y lógica de acción racional, es preciso analizarlo como la expresión de un movimiento social

inmerso en la sociedad civil y preocupado por ejercer incidencia sobre las políticas públicas a través del sistema institucional. El caso de los conflictos ambientales por la explotación petrolera en el Ecuador nos ayudará a realizar este ejercicio.

### **El ecologismo ecuatoriano y los conflictos petroleros: entre radicalización e institucionalización**

El ecologismo ecuatoriano se caracteriza por una articulación entre tres sectores: las comunidades de base (campesinas e indígenas), las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONG). Las ONG ambientalistas se caracterizan a su vez por una dualidad entre el activismo y tecnocracia, que orienta el conjunto del ecologismo entre radicalización e institucionalización según el contexto geográfico e histórico.

#### *Un movimiento heterogéneo*

La primera ONG que se preocupó por incorporar los temas ambientales a la agenda política del Ecuador es la Fundación ecuatoriana para la protección y conservación de la naturaleza (fundación Natura), creada en 1978. Sus actividades abarcan casi todos los ámbitos de la gobernanza ambiental: conservación, educación, investigación, regulación, etc. Pronto se convirtió en el principal organismo asesor de los gobiernos de turno – a través de los ministerios de Agricultura y Ganadería, de Turismo y del Ambiente – sobre estos temas. Su estrategia la llevó a insertarse temprano en las redes de cooperación internacional para el financiamiento de proyectos (BID, GEF, etc.) y a convertirse en la contraparte nacional de algunas entre las mayores ONG de conservación del mundo (WWF, TNC, etc.).

En 1987, apareció una organización más contestataria, Acción ecológica, procedente de la Sociedad de defensa de la naturaleza (Sodena) y del Centro de comunicación y estudios sociales (Comunicare). Desde el ini-

cio, ésta se caracterizó por su actitud crítica hacia los actores del mercado y del sistema institucional y se convirtió en el principal contrincante de Natura. Sus actividades se centran en la organización de campañas de denuncia (contra la destrucción del manglar, la contaminación petrolera, los organismos genéticamente modificados, etc.), por lo cual se esfuerza por combinar la acción directa con el trabajo entre comunidades locales y la comunicación al nivel internacional.

En la preparación de la cumbre de Río de 1992, se multiplicaron las ONG denominadas “fundaciones”, cuyas características difieren sin embargo de aquellas de las fundaciones estadounidenses y europeas (como Ford, Tinker o Novib). En efecto, por sus objetivos y estructuras, ellas son aparatos de captación de recursos procedentes de la cooperación internacional o contrapartes locales de fundaciones internacionales para la ejecución de proyectos, mas no organismos de apoyo para la investigación y el desarrollo. Así se crearon la Fundación ecuatoriana de estudios ecológicos (Ecociencia), la Fundación de defensa ecológica (Fundecol), Jatún Sacha, Maquipucuna y la Fundación ecológica Arco iris

Con la excepción de Ecociencia, cuya actividad principal es la investigación, éstas abarcan principalmente el ámbito del desarrollo sostenible a través de proyectos locales de conservación, ecoturismo, etc. Consecutivamente, se observó una creciente profesionalización de los miembros dirigentes de estas ONG, financiadas en general por aportes de la cooperación internacional a través de proyectos específicos o de programas plurianuales. El ecologismo acompañó, en este sentido, la multiplicación de ONG de otros sectores, pues más del 80% de las 584 organizaciones censadas en 1995 se habían creado después de 1980 (Arcos y Palomenque 1997: 25).

Desde 1987, se intentó coordinar las actividades de este movimiento prolífero. Después de los efímeros Movimiento ecologista ecuatoriano y Partido verde, esta idea se concretó a través del Comité ecuatoriano para la defensa de la naturaleza y el medio ambiente (Cedenma). Desde el origen, el Cedenma se benefició del aporte de organizaciones más preocupadas por los problemas sociales que por el ecologismo, tales como el Centro de investigación de los movimientos sociales del Ecuador (Cedime) y el Instituto de estudios ecuatorianos (IEE). A estas últimas se

juntaron ONG activas en el campo de la conservación, la investigación científica, el ecoturismo y el derecho ambiental. Desde luego, el Cedenma agrupa a unas 50 ONG activas, entre las cuales Natura, Acción ecológica, Ecociencia, el Centro ecuatoriano de derecho ambiental (CEDA), el Centro de derechos económicos y sociales (CDES), la Fundación Charles Darwin, la Corporación ornitológica del Ecuador (CECIA), la Corporación para la gestión científica y tecnológica sobre el ambiente (Oikos), Jatun Sacha, Sinchi Sacha, Maquipucuna, etc.

El objetivo inicial del Cedenma era constituirse en organización representativa de todo el movimiento ecologista ante el Estado. Sin embargo, jamás logró un consenso general sobre los mayores temas de políticas públicas. Por lo tanto, en 2002 se revisó en asamblea general los objetivos de la organización, para convertirla en un espacio de discusión y un medio de fortalecimiento del movimiento ecologista. Con todo, se logró a elaborar el borrador del proyecto de ley de Biodiversidad (aún en discusión en el Congreso en 2006) y una propuesta de moratoria a las actividades mineras en 2003, pero la disparidad de poder económico y capacidad de movilización social entre los miembros sigue siendo su mayor debilidad.

En la década de los años noventa, este proceso de diseminación se incrementó. En 1991, un grupo de activistas hasta ese entonces vinculados con Acción ecológica crearon el CDES, para denunciar los impactos socioambientales negativos de las actividades petroleras – especialmente aquellos generados por Texaco entre 1969 y 1992 – como violaciones de los derechos humanos. En 1993, se creó la fundación Futuro latinoamericano (FFLA), especializada en el manejo de conflictos ambientales. Esta ONG asumió un papel protagónico en el “diálogo tripartito” entre empresas petroleras, gobiernos y organizaciones indígenas de la cuenca amazónica, entre 2000 y 2003, auspiciado por el Banco Mundial y el organismo de cooperación alemán CDG (Fontaine 2003: 346-352). El mismo lapso, se convirtió en mediadora entre la filial ecuatoriana de Occidental Petroleum y la organización de los secoya del Ecuador, en conflicto durante varios años por la negociación de compensación y modalidades de exploración en su territorio (Fontaine 2003: 417).

En el mismo momento, se generalizó la figura de la “corporación”, que marca un cambio de rumbo hacia la gestión y el derecho ambientales. Estas



últimas comparten ciertos rasgos, entre los cuales la fuerte representación de abogados en su seno y estrechas relaciones con el medio empresarial – incluso las industrias extractivas. Algunas se especializaron en derecho ambiental, como el CEDA y la Corporación gestión y derecho ambiental (Ecolex). Otras se dedican a la gestión ambiental y al fomento de tecnologías amigables con el medio ambiente, como Oikos. Otras más se especializaron en la conservación privada, la certificación ambiental y el manejo forestal, como la Corporación nacional de bosques privados del Ecuador (Red de bosques) y la Corporación de conservación y desarrollo (CCD).

En 2001, se creó la fundación Ambiente y Sociedad, que optó por privilegiar una aproximación social a los problemas de gobernanza ambiental. Además de promover procesos productivos ambientalmente sostenibles, se destaca por su desempeño en la denuncia de los impactos negativos de las actividades mineras. Es así como asumió un rol protagónico en la oposición al trazado del oleoducto de crudos pesados (OCP), que atraviesa entre otras zonas sensibles el bosque protector de Mindo. Por otro lado se hizo cargo del capítulo “Ecuador” en un estudio regional sobre políticas mineras y desarrollo sostenible en América Latina, auspiciado por el organismo de cooperación canadiense, IDRC.

Entre tanto, muchas organizaciones buscaron ampliar su capacidad de influencia mediante su inserción en redes transnacionales. Desde 1989, Natura era ya el “nodo” ecuatoriano de la Red latinoamericana de bosques tropicales, que llegó a agrupar 130 organizaciones miembros en 21 países de la región. En septiembre de 1992, participó activamente en la creación del comité sudamericano de la UICN (UICN-Sur), integrado hoy por unas 80 ONG y entidades académicas<sup>6</sup>. Por su lado, en 1996, Acción ecológica creó una red de resistencia a las actividades petroleras, Oilwatch, con ONG afines de 11<sup>7</sup> países. En 2000, Ambiente y sociedad creó una contraparte local de la red agroecológica brasileña, Bolsa Amazonía. Desde los años noventa, FFLA se había asociado con la Universidad para la Paz (San José de Costa Rica) a través de la Red mesoamericana de

6 Las organizaciones ecuatorianas representan el 25% de los miembros que conforman este comité.

7 Nigeria, Camerún, Sudáfrica, Birmania, Sri Lanka, Timor Oriental, México, Guatemala, Colombia, Perú, Ecuador y Brasil.

manejo colaborativo de conflictos socioambientales. En 2002, inició un ambicioso proyecto de Red forestal amazónica, sobre el modelo brasileño, que no perduró por falta de financiamiento. Finalmente, en 2002, el CDES participó en la primera reunión de la Red internacional para los derechos económicos, sociales y culturales, cuyas preocupaciones abarcan las prácticas de los organismos de crédito y las empresas multinacionales en relación con los derechos humanos.<sup>8</sup>

*Las articulaciones con las comunidades amazónicas  
y organizaciones sociales*

El punto de partida para todo estudio de la incidencia del ecologismo en los conflictos ambientales por petróleo en el Ecuador, es su relación con las comunidades locales y las organizaciones sociales amazónicas. Ahora bien, las preocupaciones políticas de estas comunidades responden a realidades socioeconómicas disímiles, que obstaculizan su convergencia en un movimiento social unificado.

En primer lugar, existen diferencias socioculturales insuperables entre los grupos etnolingüísticos, pese a los intentos de sus dirigentes de superarlas en el ámbito político. Estas disparidades se deben a la historia de las relaciones interétnicas, a veces basadas en intercambios comerciales y mágico-religiosos o alianzas matrimoniales; a veces marcadas por los enfrentamientos violentos. Pero en la actualidad se explican en gran parte por las disparidades demográficas entre estos grupos, pues algunos se componen de decenas o centenares de individuos (como los siona y secoya y cofán en el Norte, los huaorani en el Centro, los achuar, shiwiari y zápara en el Sur), mientras otros agrupan a varias decenas de millares y se expandieron en todas las provincias amazónicas (como los quichua y los shuar).

En segundo lugar, las diferencias socioculturales entre las comunidades indígenas del Norte y las comunidades campesinas procedentes de la colonización de los 1970-1980 dieron lugar a procesos organizativos dife-

---

8 La Red-DESC incluye a miembros individuales e institucionales del mundo entero.

rentes. Las unas privilegiaron una estrategia identitaria étnica para consolidar sus territorios, que llevó a la creación de organizaciones locales agrupadas en la CONFENIAE (Confederación de nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana) en 1980. Las otras optaron por una estrategia de legalización de predios basada en la multiplicación de organizaciones de primer grado (asociaciones y juntas parroquiales), con la ayuda de la Iglesia católica, que se articularon luego en organizaciones gremiales y federaciones campesinas.

En tercer lugar, hay una gran diferencia entre la situación socioambiental de las comunidades del norte de la Amazonía (Sucumbíos, Napo y Orellana), afectadas por las actividades petroleras desde la década de los años sesenta, las del Centro (Orellana y Pastaza), donde estas actividades iniciaron a mediados de los años ochenta y fueron reguladas desde el inicio, y aquellas del Sur (Zamora Chinchipe y Morona Santiago), donde tan solo se realizaron campañas de exploración sísmica en ciertas áreas. Estas diferencias se reflejan al interior de ciertos grupos etnolingüísticos – en particular entre los quichua del Napo y aquellos del Pastaza, pero también entre los shuar de Morona Santiago y aquellos del Pastaza – y explican que, ni los discursos ni las tácticas frente a la política petrolera lograsen a fundirse en un molde único.

### *La dualidad del ecologismo: entre activismo y tecnocracia*

A inicios de los años noventa, era común distinguir tres corrientes del ecologismo en el Ecuador: una conservacionista, una ecologista y una ambientalista (Little 1992: 101-102; Varea 1997). Según esta tipología, la primera corriente se preocuparía exclusivamente por preservar, conservar o proteger la biodiversidad; la segunda integraría la defensa del medio ambiente en una acción política por el cambio estructural de la sociedad; y la última estaría involucrada en una lucha por la defensa de los derechos económicos y sociales, sin necesariamente plantear la necesidad de una ruptura radical con el modelo capitalista. Esta tipología ya no se justifica en los hechos, pues presupone una unidad ideológica a cada corriente, cuando en realidad su mera naturaleza induce una apertura a corrientes

de pensamiento a menudo contradictorias. En este movimiento coexisten varias orientaciones políticas, tácticas y prácticas, que podríamos calificar de radicales, social-demócratas y conservadoras. Sin embargo, estas orientaciones no suelen superponerse con las categorías de ecologistas, ambientalistas y conservacionistas (Fontaine 2003: 322).

En lugar de reducir la diversidad del movimiento ecologista ecuatoriano a tres categorías homogéneas de análisis, es preciso identificar subgrupos en función de sus actividades: la defensa de los derechos humanos y ambientales, la investigación científica y la investigación-acción, el manejo de bosque y la certificación forestal, el ecoturismo y el desarrollo participativo, etc. En cada uno de ellos, se vislumbra la línea de fractura que opone a las organizaciones tecnocráticas o consultoras con aquellas organizaciones políticas o activistas. Esta tensión trae muchas tensiones internas al movimiento ecologista, pero es a la vez la mejor garantía para que este siga ejerciendo su capacidad crítica en torno a las políticas públicas y coadyuve a mejorar la gobernanza ambiental, mientras contribuyendo a la democratización de la sociedad civil.

La dualidad del movimiento ecologista en el Ecuador se expresa a través de sus relaciones con el Estado, el mercado y las comunidades. La lógica de acción de las organizaciones activistas conlleva una radicalización de las posturas políticas y se articula desde dos décadas con una ideología anticapitalista y tácticas basadas en las medidas de hecho, las campañas de denuncia en la prensa y el Internet, así como esporádicos intentos de "judicializar" los conflictos ambientales. La lógica de acción de las organizaciones burocráticas conlleva, en cambio, una tendencia a la negociación con los actores estratégicos (empresas y organismos del Estado), sus tácticas se basan más bien en la mediación en los conflictos ambientales, el cabildeo y la asesoría técnica para ejercer incidencia en las prácticas y políticas públicas.

No obstante, no cabe exagerar estas diferencias. En muchos conflictos ambientales relacionados con el petróleo, ambas corrientes convergen en actividades comunes, como la difusión de información para alertar la opinión pública nacional e internacional. Ambas corrientes se anclan en clases sociales de origen urbana, con ingresos superiores al promedio nacional, que recibieron una educación universitaria y se especializaron en el

sector de los servicios, haciendo un uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación digital. Este origen social marca para ambos tipos de organizaciones la diferencia con las organizaciones y comunidades amazónicas (indígenas y campesinas), lo cual refleja a su vez las tensiones en el ecologismo ecuatoriano entre la defensa de valores post materialistas y el ecologismo de los pobres.

La existencia de tres grupos de actores – entre los cuales y dentro de los cuales existen tensiones y convergencias – que caracteriza el ecologismo ecuatoriano no impide hablar de un actor colectivo fuertemente constituido, pero impide reducirlo a su sola expresión radical o activista. Esta diversidad tampoco puede confundirse con una heterogeneidad desarticuladora, como lo muestra la relativa coherencia de las acciones emprendidas por este movimiento en los conflictos por el petróleo, como veremos a continuación.

### **Las oscilaciones del ecologismo ecuatoriano entre radicalización e institucionalización**

#### *El efecto movilizador de la campaña “Amazonía por la vida”*

La oposición a las actividades petroleras en la Amazonía ecuatoriana se organizó tras la creación de Acción ecológica, en 1987. Esta organización autodefinida como “ecologista radical” – procedente de la Sodena (Sociedad de defensa de la naturaleza) y del Comunicare (Centro de comunicación y estudios sociales) – marcó una ruptura con el ecologismo de corte institucional, encarnado desde 1978 por la ONG fundación Natura. Entre 1989 y 1994, Acción ecológica encabezó una campaña llamada “Amazonía por la vida”, en la cual convergieron los tres principales actores del movimiento ecologista: las organizaciones campesinas, las ONG ecologistas y de defensa de los derechos humanos y las organizaciones indígenas de la Amazonía<sup>9</sup>. Sus principales ejes fueron la movilización

9 En esta campaña, participaron también Tierra Viva, el Cedime, la Escuela Politécnica del Litoral, Semilla de la vida, Bios, Hippocampus, FEMM, Janan Urin, Amigos de Mazán y Arcoiris (Varca 1997: 156-157).

para denunciar los impactos de la “era Texaco” en Sucumbíos, Napo y Orellana (1967-1992), y la protesta contra la licitación del bloque 16 (en 1986), ubicado en el parque nacional Yasuní. Ambos casos se volvieron ejemplos emblemáticos de campañas de incidencia, aunque dieron resultados diferentes.

En efecto, la campaña contra Texaco logró generar un movimiento social regional, articulado con redes transnacionales de defensa, siguiendo el “efecto bumerang” de Keck y Sikkink (Jezic 2001). Texaco operó en el Ecuador entre 1969 y 1992. El 3 de noviembre de 1993, 76 habitantes de la Amazonía ecuatoriana presentaron una demanda a nombre de 30.000 personas contra esta empresa, ante la Corte del Distrito Sur de Nueva York, por daños al ambiente y a la salud. En 2002, el caso fue devuelto ante la justicia ecuatoriana; y sigue actualmente su curso en la Corte Superior de Nueva Loja (Sucumbíos). Uno de los resultados de la campaña, respecto de este caso, fue hacer público la auditoría ambiental realizada a las actividades de Texaco, mostrar que sus resultados eran sesgados y obligar a la empresa firmar un convenio de remediación con el Estado ecuatoriano (Varea 1995: 327-328).

Otro resultado fue la movilización, desde 1993, de los actores sociales alrededor del Frente de defensa de la Amazonía (FDA), una organización paraguas que agrupa unas 20 organizaciones locales<sup>10</sup>, aliada con las organizaciones indígenas secoya, cofán, huaorani y quichua del Nororiente. Independientemente de la suerte de este juicio, ellos ya asumen un rol clave en la institucionalización de los múltiples conflictos locales relacionados con la contaminación generada hasta la fecha por las operaciones de Petroecuador (Fontaine 2004).

El caso de la lucha contra la explotación petrolera en el parque Yasuní arrojó resultados más contrastados. Por un lado, la campaña “Amazonía por la Vida” consiguió un fuerte respaldo por parte de la comunidad científica internacional y de las ONG ambientalistas y de defensa de los derechos humanos. El rol simbólico que jugaron los huaorani al respecto con-

---

10 Entre las más destacadas, cabe citar las federaciones campesinas de Orellana, La Joya de los Sachas, Aguas Negras y Lago Agrio (Nueva Loja), los centros agrícolas de los cantones de Orellana y Santa Clara, los comités de derechos humanos del Noreste y de Shushufindi, y las juntas parroquiales de San Carlos, Tarapoa y Puerto Libre, etc.

tribuyó en gran medida a la convergencia del ecologismo y la lucha por los derechos indígenas. Sin embargo, estos actores no lograron parar el avance de la industria petrolera, ni el parque ni en el territorio huao, de tal modo que actualmente esta zona se superpone con cinco bloques en actividad, además del campo ITT.

Un momento decisivo fue la decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales de avalar la licitación de bloques petrolíferos en áreas protegidas, en 1992, pese a la incompatibilidad flagrante de aquellas actividades con los objetivos de la conservación *in situ* (Real y Enríquez 1992). El caso Yasuní ilustra de manera emblemáticas la ineficacia de los instrumentos de gobernanza ambiental y no sigue el modelo del “efecto bumerang”. La incapacidad del Estado de llevar a cabo una política de conservación congruente con la delimitación de áreas protegidas deja el campo libre a la gestión privada del medio ambiente y de las relaciones comunitarias en los bloques petrolíferos, lo cual obstaculiza la institucionalización de los arreglos en los conflictos ambientales (Fontaine y Narváez 2007).

### *Los conflictos ambientales locales*

Independientemente de su origen étnico, las organizaciones amazónicas adoptaron tácticas de confrontación y negociación que difieren en función del contexto geográfico e histórico. En efecto, algunas se oponen con éxito desde 1998 al inicio de actividades de exploración en los bloques 23 y 24, ubicados en territorios tradicionales quichua, shuar y achuar de Pastaza y Morona Santiago (López 2004; Melo 2006; Santi 2006). Otras luchan por mitigar los impactos ambientales y sociales de aquellas actividades, como fue el caso de las comunidades del Pastaza, que consiguieron que no se construyera una carretera de acceso al bloque 10, operado desde 1988 por el consorcio Arco-Agip, luego por Agip (Fontaine 2004). Otras intentan negociar compensaciones e indemnizaciones por la posible licitación de bloques petrolíferos superpuestos con sus tierras comunitarias, como es el caso de las comunidades quichua del Napo y Pastaza confrontadas con la inminente licitación de los bloques 20 y 29, que, en su mayo-

ría, respondieron favorablemente a la consulta previa realizada por el Estado en 2003 (Izko 2004).

El punto común entre todos los conflictos que involucran a grupos etnolingüísticos es la defensa de la territorialidad y la lógica de acción cultural. En efecto, los conflictos contra Burlington, CGC, Arco y AGIP en Pastaza y Morona Santiago buscan preservar la integridad territorial. En sus luchas, los grupos quichua, shuar y achuar lograron una fuerte cohesión política y social hasta finales de los años noventa, a través de la movilización de recursos simbólicos, como las marchas hacia Quito, la ocupación pacífica de instalaciones petroleras o la retención de técnicos de las empresas para obligarlas a negociar. También utilizaron recursos legales para impedir el inicio de las operaciones de exploración, como la acción de amparo constitucional por incumplimiento del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) – suscrito por el Estado ecuatoriano en 1989 y ratificado tras la reforma constitucional de 1998 – que proclama el derecho de los indígenas a ser informados, consultados y a participar en los proyectos de desarrollo susceptibles de afectar sus condiciones de vida.

Esta multiplicación de conflictos ambientales en 1990 refleja una capacidad creciente de “autoafirmación” de las comunidades amazónicas. Sin embargo, la necesidad para estos actores de organizarse para interpelear el Estado y resistir a la lógica de mercado no ha desembocado en una estrategia regional, pese a los intentos de conformar frentes de resistencia a las actividades petroleras. Por lo contrario, las discrepancias sobre este tema y los intereses contrapuestos al interior de los grupos etnolingüísticos han provocado la desarticulación del movimiento indígena amazónico, aunque muy activo en la década de los levantamientos indígenas (la de los años noventa). Ante la continua presión por parte del Estado y de las empresas (nacional y multinacionales) por ampliar la frontera extractiva hacia el Sur, la CONFENIAE y sus organizaciones se encuentran en la actualidad desprovistas de mecanismos idóneos de consulta y participación, que afectan a su vez los procesos de toma de decisión.

Por otro lado, la dualidad entre los movimientos indígena y campesino sigue siendo un motivo de tensión dentro del movimiento amazónico. Desde la construcción del OCP (entre 2001 y 2003), las demandas de las



organizaciones campesinas se han orientado hacia el pago de indemnizaciones y la construcción de obras civiles para satisfacer necesidades de servicios básicos (Fontaine 2007). La evolución de estas demandas sigue un proceso de institucionalización que conllevó la creación de una Asamblea biprovincial, en la cual convergen los sectores ya representados en el FDA y en otras organizaciones gremiales con los partidos políticos de izquierda y los electos de los organismos seccionales (municipios y consejos provinciales) de Sucumbíos y Orellana. A esta altura el apoyo a las reivindicaciones territoriales de las organizaciones y comunidades indígenas queda relegado en el segundo plano. Más bien, lo que aparece estar en juego es el control de la historicidad de las poblaciones amazónicas procedentes de las distintas olas de migración interna. Estas demandas incorporan una dimensión nacionalista, que llevó a la Asamblea a presionar al Estado ecuatoriano para pronunciar la caducidad del contrato de Occidental Petroleum (operadora del bloque 15 hasta mayo de 2006) y revisar los contratos de las demás empresas multinacionales presentes en la región.

### *La institucionalización del ecologismo*

La radicalización del movimiento ecologista a través de la campaña “Amazonía por la vida” tuvo un fuerte impacto en la opinión pública nacional e internacional y generó una toma de conciencia del carácter altamente contaminante de estas actividades. Esta campaña expresó ante todo el rechazo de los actores que la animaban de ver la región amazónica librada a actividades petroleras indiscriminadas y descontroladas. En este sentido, se trata de una convergencia en la resistencia. Sin embargo se expresan también reivindicaciones positivas, en particular la campaña exigió, por un lado, el reconocimiento de unos derechos humanos (entre los cuales aquel de vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación) y, por el otro, el reconocimiento de derechos culturales como aquel de vivir en un territorio que garantice la integridad y el modo de vida de los grupos étnicos.

Estas demandas fueron asumidas por el movimiento ecologista en su conjunto, a pesar de las divergencias entre intereses sectoriales, lo cual conllevó una institucionalización del ecologismo desde la segunda mitad de los años noventa. Así es como las tácticas de resistencia en obra en los conflictos ambientales fueron paulatinamente complementadas por una estrategia de incidencia política, que se preocupa por reformar y ampliar la legislación ambiental. Los resultados que dieron semejante estrategia son sustanciales. En particular, llevaron a la creación de un Ministerio del Ambiente en 1997 (que fusionó en 1999 con el INEFAN (Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales y vida silvestre), del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En segundo lugar, permitieron la introducción de importantes artículos que atañen a los derechos colectivos y al tema ambiental en la Constitución de 1998 (como la sección segunda del capítulo 5: artículos 86-91).

En el ámbito legislativo, dieron lugar a una serie de reformas consecutivas de la reforma constitucional de 1998. Las actividades petroleras se enmarcaron desde luego en un acervo de leyes, reglamentos y normas legales que pretenden evitar o mitigar sus impactos ambientales y sociales. Tal es el caso de la Ley de gestión ambiental (1999), la Ley forestal de conservación de áreas naturales y vida silvestre (2002), la Ley de prevención y control de contaminación ambiental (1999) y el Texto unificado de la legislación secundaria del Ministerio del Ambiente (2003). En el ámbito sectorial, se expidieron también el Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas (2002, sustitutivo del Reglamento de 1995) y el Reglamento de consulta previa y participación para las actividades hidrocarburíferas (2002).

Pese a estos avances en el ámbito legal e institucional, el movimiento ecologista no ha logrado inflexionar la política petrolera, a excepción de la delimitación de dos áreas intangibles (en 1999 y 2007) – en la reserva faunística de Cuyabeno y en el parque nacional Yasuní – que aun presentan problemas de viabilidad en los hechos, dada la debilidad financiera y técnica del ministerio de tutela. Por lo demás, los gobiernos de turno persiguen la tendencia iniciada a finales de los años sesenta por los militares, que consiste en abrir cada vez más bloques para su licitación en la región amazónica. Esta limitación en la eficacia política del movimiento ecolo-

gista ecuatoriano tiene que ver con su dualidad entre radicalización e institucionalización. En efecto, esta dualidad desemboca en una relación ambigua con el Estado y el mercado, que oscila entre la cooperación para ejercer incidencia y la oposición sistemática a través de los conflictos ambientales locales y de las campañas de opinión pública al nivel nacional y – sobre todo – internacional.

En este contexto, la única propuesta política que consiguió un apoyo extenso en todos los sectores del ecologismo es la moratoria a las actividades petroleras en la región amazónica, que propone rediseñar el catastro petrolero de tal modo que el Estado anule los contratos en el Centro y el Sur, renuncie a abrir nuevos bloques a licitación en esta zona y actualice el artículo 6 de la Ley de gestión ambiental con la normativa internacional sobre áreas protegidas (Crespo 2007). No entra en los límites del presente análisis evaluar si esta propuesta es válida o no. Sin embargo, a manera de conclusión provisional, se puede adelantar que ésta es la dirección en la cual deberá encaminarse el movimiento ecologista en su totalidad, si es que quiere pasar de la formulación de una contra-utopía al control de la historicidad.

### **Conclusión: ecologismo y gobernanza ambiental en el Ecuador**

Pocos estudios empíricos se preocupan por analizar la relación entre los movimientos ecologistas, el sistema institucional y el mercado en América Latina. Entre ellos, los enfoques de la ecología política y de la sociología de los conflictos ambientales son muy esclarecedores aunque carecen en general de una perspectiva desde el actor, que permita entender la diversidad de aquellos movimientos. El aporte de la sociología de acción al estudio del movimiento ecologista ecuatoriano consiste precisamente en analizar sus relaciones con el sistema institucional en términos de articulaciones con las dimensiones ética, social, económica y política de los conflictos ambientales.

Desde mediados de los años ochenta, aparece con claridad que la lógica de acción del ecologismo se estructura y se articula alrededor de dos apuestas: la protección del medio ambiente y la defensa de estilos de vida estrechadamente relacionados con la explotación de los recursos natura-

les. Por ello es lógico ubicar el punto de anclaje (más que el origen) del ecologismo ecuatoriano en el campo ético de estos conflictos, que es el lugar donde se elaboran los estilos de vida de los individuos (campesinos e indígenas). Los actores de la sociedad civil (comunidades, individuos y organizaciones) son motivados por una doble ética o un doble principio ético: una ética de convicción y una ética de responsabilidad.

La ética de responsabilidad explica y es el fundamento de las conductas de estos actores en los campos social, político y económico – a través de la acción racional con arreglo a fines. Sin embargo, más allá de la articulación de los valores y las convicciones con los medios y los instrumentos de la acción, el movimiento ecologista ecuatoriano busca transformar el modelo actual de desarrollo en nombre de principios morales “universalistas” como la equidad, la sostenibilidad y la diversidad cultural, que él quiere ver erigirse en normas jurídicas. Esta dimensión ética del ecologismo se aparenta con la ética discursiva teorizada por Habermas (2000) y luego utilizada por Arato y Cohen (2000) en su análisis de las sociedades civiles contemporáneas. En el Ecuador, se traduce por la creciente capacidad de incidencia del ecologismo en el sistema institucional (la gobernanza ambiental) y la institucionalización del movimiento ecologista a finales de los años noventa.

Para hacerse escuchar de los actores del sistema institucional (el Estado y el mercado), aquellos individuos y grupos sociales necesitan organizarse y aliarse con actores exógenos: ONG, redes, movimientos sociales (ya presentes en el campo del poder). En este sentido, la defensa de estos estilos de vida pasa por la transformación de la resistencia en contra de la destrucción o la usurpación de su medio ambiente en un proyecto de desarrollo alternativo.

Por cierto, tanto la dualidad del ecologismo como sus oscilaciones entre radicalización e institucionalización lo alejan de la concepción restringida de “nuevo movimiento social” definida por Touraine (1973) en relación con un conflicto central en el cual se juega la historicidad de la sociedad en su conjunto. De hecho, no todas las comunidades locales adhieren al mismo proyecto: unas defienden un proyecto que excluye radicalmente toda actividad petrolera en su entorno, otras por lo contrario buscan beneficiarse de ésta – directamente y de manera más equitati-

va que en el pasado —, otras más reivindican el derecho de ser indemnizados por los efectos negativos generados por la explotación petrolera sobre su modo de vida. Por lo tanto, es más idóneo ver en la resistencia proforma a la extracción petrolera en la región amazónica — que ha sustentado la economía ecuatoriana desde más de tres décadas sin conllevar una reforma de las estructuras de poder ni tampoco dar paso a un proyecto nacional inclusivo socialmente — la expresión de un “sujeto”, cargador de un proyecto emancipador frente al sistema institucional y la hegemonía del neoliberalismo (Touraine 1992).

En efecto, los tres sectores que interactúan a través del ecologismo ecuatoriano comparten un mismo rechazo al modelo de desarrollo regido estrictamente por las leyes del mercado, controlado por empresas multinacionales que defienden ante todo intereses crematísticos. Para ello, interpelan el Estado ecuatoriano de diferentes maneras. Unos se apoyan o movilizan los recursos de los movimientos sociales, de las redes de ONG y demás actores sociales para ejercer una presión internacional sobre el gobierno y conseguir la anulación de contratos, o aún la reforma de una política petrolera que contempla y planifica la expansión de la frontera extractiva hacia el Sur. Otros concentran su actuar en la reforma de las reglas de juego, para amplificar espacios de participación social y endurecer las modalidades de control sobre las actividades petroleras, en particular para limitar los impactos ambientales y sociales negativos que éstas generan. Otros más se esfuerzan por ampliar las áreas de no intervención de aquellas actividades, movilizandando figuras jurídicas existentes (como los parques o las comunas indígenas) o creando nuevas (como las zonas intangibles y las circunscripciones territoriales indígenas) para incrementar el control del espacio a través de un nuevo ordenamiento territorial. Por último, otros intentan conseguir del Estado que arbitre los distintos intereses en conflicto y desconcentre los recursos procedentes de la renta petrolera, mientras procediendo a una revisión de los contratos (y de la repartición de las ganancias entre el sector privado y el público).

Es así como se debe leer la relación versátil entre las organizaciones sociales, las ONG y los movimientos colectivos por un lado, las empresas multinacionales y la empresa pública Petroecuador por otro, los gobiernos de turno, el sistema judicial y las instituciones de los poderes locales

por el tercero. En este contexto, la evolución del ecologismo ecuatoriano frente a las actividades petroleras ha sido marcada por una primera dualidad entre organizaciones activistas y organizaciones burocráticas, aunque ambos sectores tuvieron que asumir una creciente profesionalización, ante la multiplicación de ONG especializadas, en la continuidad de la cumbre de Río, en 1992. Los años noventa vieron una radicalización del movimiento, en particular a través de una crítica contra la política petrolera y la denuncia de sus impactos negativos en la Amazonía ecuatoriana. Este periodo fue crucial para diseminar las preocupaciones ambientales entre la opinión pública, y conquistar espacios de incidencia directa en el sistema institucional.

No obstante, el Estado ecuatoriano sigue siendo afectado por una crisis de gobernabilidad democrática que obstaculiza el cambio hacia una gobernanza ambiental más eficiente. Por un lado, ello se volvió un factor determinante en la radicalización de algunos conflictos ambientales relacionados con actividades petroleras, que no encuentran hasta la fecha una solución institucionalizada satisfactoria. Por el otro lado, la institucionalización del movimiento ecologista ecuatoriano se aceleró tras su participación en la reforma constitucional de 1997-1998, como lo muestran las reformas en la legislación ambiental del país. Así mismo, la consolidación del Ministerio del Ambiente, la declaratoria de áreas intangibles en la Amazonía y la estrategia de conservación de la biodiversidad constituyen avances importantes en la gobernanza ambiental. Sin embargo, estos cambios entran en contradicción con la prioridad dada por los gobiernos de turno, en particular desde la construcción del OCP, de incrementar la exploración y la explotación petrolera en la región amazónica. Por lo tanto, la gobernanza energética sigue siendo el mayor obstáculo a una mayor protección y conservación del medio ambiente, incluso dentro del sistema nacional de áreas protegidas.

La dualidad del campo de acción del movimiento ecologista ecuatoriano – entre activismo y tecnocracia – y la dualidad de sus lógicas de acción – entre radicalización e institucionalización – determinan las modalidades de la incidencia sobre la gobernanza ambiental. Sin lugar a duda, la emergencia de un sector activista o radical a finales de los años ochenta conllevó una creciente toma de conciencia de los problemas

ambientales generados por las actividades petroleras, en particular en la Amazonía. Asimismo, la multiplicación de los conflictos ambientales en esta región obligó al Estado a revisar la normativa ambiental, de tal modo que las empresas petroleras pusieran mayor atención a la mitigación de los impactos socioambientales que generan.

Sin embargo, la acción del movimiento ecologista ecuatoriano para coadyuvar a la conservación del medio ambiente frente a la explotación petrolera enfrenta serios retos que determinarán su evolución en los próximos años. Más allá de la polarización de ciertos conflictos (como en los casos del sur de Pastaza y en Morona Santiago), en gran parte productos de la crisis de gobernabilidad democrática del país, no se vislumbra una tendencia hacia una propuesta consensuada en torno a la política de conservación, ni tampoco en torno a una solución a los problemas ambientales que provocaron aquellas actividades en otras provincias (Sucumbíos, Napo y Orellana). Esta incapacidad del ecologismo de superar la fase de formulación de contra utopía es agravada por la debilidad del Estado para aplicar la legislación e impulsar un modelo de desarrollo menos dependiente de las exportaciones de petróleo, compatible con la preservación de la diversidad biológica y más equitativo para las poblaciones amazónicas.

### Bibliografía citada

- Álvarez, S.; Dagnino, E.; Escobar, A. (1998). "Introduction : the Cultural and the Political in Latin American Social Movements", in: S. Álvarez; E. Dagnino; A. Escobar (Ed.), *Cultures of Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1-32.
- Arato, A.; Cohen, J. (2000) [1992]. *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 704 p.
- Arcos, C.; Palomeque, E. (1997). *El mito al debate. Las ONG en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 160 p.
- Banco Central del Ecuador (2005). "Estadísticas mensuales", Boletín No. 1846.

- Barbosa, L. C. (2003). "Save the rainforest! NGOs and grassroots organisations in the dialectics of Brazilian Amazonia". International Social Science Journal, 55 (4): 583-591.
- Buclet, Be. (2004). "A Amazônia em redes. Estudo panamazônico sobre as redes da sociedade civil na área da gestão sustentável dos recursos naturais". Río de Janeiro: GTZ- DED- UICN, 68 p.
- Christen, C.; Herculano, S.; Hochstetler, K.; Prell, R.; Price, M.; Roberts J., T. (1998). "Latin American Environmentalism: Comparative Views". Studies in Comparative International Development, 33 (2): 58-88.
- Crespo, R. (2007). "Petróleo en áreas protegidas: reglas contradictorias", in: G. Fontaine; I. Narváez, *Yasuní en el siglo XXI: El Estado y la conservación de la Amazonía*. Quito: FLACSO-CEDA- Petrobras- WCS, 207-228.
- Escobar, A. (1999 a). *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC, ICAN.
- \_\_\_\_\_ (1999 b). "After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology". Current Anthropology, 40 (1): 1-30.
- Fernández González, A. (2003). "Evolución reciente del ambientalismo en Costa Rica", Ponencia presentada en la IV Conferencia regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación para el Tercer Sector (ISTR): "El papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo: un diálogo multisectorial", San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 8-10/10/2003.
- Folchi, M. (2001). "Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas". Ecología Política, 22: 79-100.
- Fontaine, G. (2003). *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO- IFEA, 530 p.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)", in: F. Falconí; M. Hercowitz; R. Muradián (Ed.), *Globalización y desarrollo en América Latina*. Quito: FLACSO, 155-172.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Micro-conflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana". Íconos, 21: 35-46.



- \_\_\_\_\_ (2007). "Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador". Ecuador Debate, 70: 11-41.
- Fontaine, G.; Narváez, I. (2007). "Prólogo: Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador", in: G. Fontaine; I. Narváez (Coord.), *Yasuni en el siglo XXI: El Estado y la conservación de la Amazonía*. Quito: FLACSO- IFEA- Abya Yala- Petrobrás- WCS- CEDA, 13-31.
- Galtung, J. (1990). "El movimiento verde: una exploración socio-histórica", in: R. Guido Béjar; O. Fernández Reyes; M. L. Torregrosa (Comp.), *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*. México D. F.: FLACSO, 81-106.
- García Guadilla M. P. (1992), "The Venezuelan Ecology Movement: Symbolic Effectiveness, Social Practices, and Political Strategies", in: S. Álvarez; A. Escobar (Eds.), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: Westview Press, 150-170.
- \_\_\_\_\_ (2001). "El movimiento ambientalista y la constitucionalización de nuevas racionalidades: dilemas y desafíos". Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 7 (1): 113-132.
- Gudynas, E. (2001). "Actores sociales y ámbitos de construcción de políticas ambientales". Ambiente & Sociedad, Año 4, 8: 5-19.
- Gudynas, E.; Santandreu, A. (1998). *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: CLAES- Trilce-FESUR.
- Habermas, J. (2000/1988). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta, 236 p.
- Hamel, J. (1997). "Sociology, Common Sense, and Qualitative Methodology: The Position of Pierre Bourdieu and Alain Touraine". Canadian Journal of Sociology, 22: 95-112.
- Hochstetler, K. (2002). "After the Boomerang: Environmental Movements and Politics in the La Plata River Basin". Global Environmental Politics, 2 (4): 35-57.
- Izko, X. (2004). "La consulta previa petrolera – Bloques 20 y 29 de la Amazonía ecuatoriana: entre el desafío y la nostalgia", in: G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*. Quito: FLACSO, 187-230.

- Jezic, T. (2001). "Ecuador: The Campaign against Texaco Oil", in: D. Cohen; R. De La Vega; G. Watson (Coord.), *Advocacy for social justice. A global action and reflexion guide*. Washigton D.C.: Oxfam America-Advocacy Institute, 185-202.
- Keck, M.; Sikkink, K. (2000/1998). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México D. F.: Siglo XXI, 304 p.
- Leff E. (2001/1986). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México D. F.: Siglo XXI, 440 p.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México D. F.: Siglo XXI, 510 p.
- Little, P. (1992). *Ecología política de Cuyabeno: El desarrollo no sostenible en la Amazonía*. Quito: Abya Yala- ILDIS, 200 p.
- López, V. (2004). "Para entender el conflicto entre Sarayacu, Estado y empresas operadoras del bloque 23. Apertura petrolera, desarrollo constitucional de los derechos colectivos y crisis en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana", in: G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T2. Las apuestas*. Quito: FLACSO, pp. 153-170.
- Martínez-Alier, J. (1994). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona: Icaria Antrazyt, 362 p.
- \_\_\_\_\_ (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Antrazyt, 364 p.
- McDonald, K. (2002). "L'intervention sociologique After Twenty-Five Years: Can it Translate Into English?". *Quatitative Sociology*, 25 (2): 247-260.
- Melo, M. (2006). "Hacia una política petrolera orientada al cumplimiento de los derechos humanos", in: G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T3. Las ganancias y pérdidas*. Quito: FLACSO-ILDIS-Petrobras, 287-298.
- Ministerio de Energía y Minas (2004). "Sector energético ecuatoriano", Quito, República del Ecuador.
- Moog Rodríguez, M. G. (2004). "Advocating for the Environment: Locals Dimensions of Transnational Networks". *Environment*, 46 (2): 14-25.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema, 266 p.

- OLADE (Organización latinoamericana de energía) (2005). Informe estadístico 2004. Quito: OLADE.
- Perz, S. G.; Aramburu, C.; Bremner, J. (2003). "Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela", in: C. Aramburu; E. Bedoya (Ed.), *Amazonia: procesos demográficos y ambientales*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 11-52.
- Real, B.; Enríquez, M. (1992). *Vida por petróleo. El caso del parque nacional Yasuní ante los tribunales*. Quito: FESO, 267 p.
- Rohrshneider, R.; Dalton, R. J. (2002). "A Global Network? Transnational Cooperation among Environmental Groups". *The Journal of Politics*, 64 (2): 510-533.
- Sabatini, F. (1997). "Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática". *Ecología Política*, 13: 51-69.
- Santi, M. (2006). "Los quichua de Sarayacu frente a la actividad petrolera", in: G. Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo sostenible en Ecuador. T3. Las ganancias y pérdidas*. Quito: FLACSO- ILDIS- Petrobras, 299-307.
- Tobasura Acuña, I. (2002). "El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente", *Ecología Política*, 26: 107-120.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Ambientalismos y ambientalistas El ambientalismo criollo a finales del siglo XX*. Colombia: U. de Caldas, Colección Cuadernos de Investigación, No 21, 400 p.
- Touraine, A. (1973). *Production de la société*. Paris : Le Seuil, 478 p.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Critique de la modernité*. Paris: Fayard, 463 p.
- Ulloa, A. (2004). *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y ambientalismo en Colombia*. Bogotá: ICANH- Colciencias, 366 p.
- Varea, A. (Coord.) (1997). *Ecologismo ecuatorial. 1. Conflictos socioambientales y movimiento ecologista en el Ecuador*. Quito: CEDEP- Abya Yala, 436 p.
- \_\_\_\_\_ (Ed.) (1995). *Marea negra en la Amazonía. Conflictos socioambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador*. Quito: AbyaYala- ILDIS- FTTP- UICN, 400 p.

- Varese, S. (1979). "Notas sobre el colonialismo ecológico", in: A. Chirif (Comp.), *Etnicidad y ecología*. Lima: Centro de investigación y promoción amazónica, 177-186.
- Velia, C.; Bobes, L. (2004). "Buscando al actor. La intervención sociológica", in: M. L. Tarrés (Coord.), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México D.F.: FLAC-SO, 227-248.
- Worcman, N. B. (1990). "Brazil's thriving environmental movement". Technology Review, 93 (7): 42-51.

# Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil

Eric Sabourin

## Resumo

Nos últimos anos, novas formas de ação coletiva dos agricultores do Nordeste têm se implementado entre as comunidades rurais e as organizações dos produtores familiares. Vários desses dispositivos coletivos se mobilizaram por meio da sociedade civil organizada em fóruns híbridos, redes e articulações para conseguir um reconhecimento ou um apoio por parte dos serviços públicos. O trabalho examina os ensinamentos e os limites desses modos de interação entre a ação coletiva dos agricultores e as políticas públicas. Baseia-se na análise comparativa de três casos de dispositivos de manejo de recursos comuns: pastagens na floresta seca, biodiversidade e água.

Palavras-chave: organizações de agricultores, políticas públicas, dispositivos coletivos, reciprocidade, Brasil.

## Introdução

A comunicação apresenta resultados parciais da pesquisa “Organizações rurais e políticas públicas de desenvolvimento sustentável: Governança e manejo de recursos naturais no Brasil e na Indonésia”<sup>1</sup>. O estudo tem dois eixos: caracterizar as percepções e apropriações da noção de desenvolvimento sustentável pelas organizações rurais; analisar as interações entre ação coletiva dos produtores e ação pública do Estado. Esse texto trata do segundo eixo. Examina experiências de reconhecimento ou de apoio

1 Financiado pelo CIRAD e pelo Ministère de la Recherche et Technologie da França. Edital Ações Concertadas Integradas “Culturas e sociedades no desenvolvimento sustentável” 2003.

público às iniciativas coletivas de manejo de recursos naturais comuns por agricultores familiares, em diferentes situações do Nordeste semi-árido. A questão colocada é: como as políticas públicas podem fortalecer as estruturas coletivas locais que produzem bens comuns ou públicos.

As políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável no Brasil apóiam-se sobre três processos de interação com as organizações de produtores: a participação na orientação de programas especiais (luta contra a seca, luta contra pobreza); a implementação de conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável e a abordagem territorial. Houve alguns avanços em termos de representação das comunidades rurais e de aprendizagem institucional (Schneider *et. al.*, 2003), entretanto, essas políticas não têm conseguido reverter as relações de dominação e de assimetria entre agricultores familiares e as elites políticas e administrativas (Callon *et al.*, 2001). Paralelamente a esse enfoque, as organizações de produtores têm negociado a co-construção de ferramentas de políticas públicas regionais com diversos níveis do Estado (municipal, estadual, federal). Dadas as diversas formas de institucionalização dos grupos de agricultores e da sua relação com os poderes públicos, utilizo o termo genérico de “dispositivos coletivos ou institucionais” no sentido dado por Mormont (1996): “arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação”.

A primeira parte apresenta as principais características e o impacto desses dispositivos coletivos a partir de três casos. Na segunda parte são analisados os seus limites e as inovações produzidas em termos de interação entre organização dos agricultores e políticas públicas; a terceira parte trata dos ensinamentos metodológicos e teóricos.

## **Dispositivos coletivos de manejo de recursos naturais comuns**

### *Três casos reconhecidos por políticas públicas*

Apresento três casos de gestão de recursos naturais que pela mobilização coletiva dos agricultores e dos seus aliados, levaram a diversos processos de co-construção de políticas públicas específicas.

*Os fundos de pasto da Bahia.* No anos 1980, no nordeste da Bahia, as pastagens comuns na floresta seca (*caatinga*) de comunidades camponesas foram invadidas e cercadas por terceiros num contexto de especulação fundiária por conta da implantação da irrigação no Vale do Rio São Francisco. Um movimento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais da região de Juazeiro, apoiado pela igreja católica negociou a intervenção do governo de Estado para preservar a integridade dessas áreas abertas, chamadas de *fundos de pasto*. Um projeto incentivou a criação de associações comunitárias de criadores, às quais os pastos comuns indivisos, recenseados e cadastrados, fossem atribuídos mediante o estabelecimento de títulos de propriedade coletiva. As áreas coletivas reconhecidas beneficiaram-se do estatuto de terras de reforma agrária, facilitando às associações o acesso ao crédito e às infra-estruturas hídricas. Esse programa permitiu preservar importantes áreas de *caatinga*, manter comunidades de criadores em sistema de pastagem extensiva e incentivar uma produção de caprino-ovinocultura de qualidade: o *bode* do Sertão (Sabourin *et al.*, 1995).

Porém, 20 anos depois do início do programa, observa-se um aumento da pressão sobre o recurso por meio do crescimento dos rebanhos (tabela 1). Os fundos de pasto estão ameaçados de serem aproveitados de forma desigual pelas famílias com grandes rebanhos. No distrito de Massaroca (Juazeiro-BA), por exemplo, existe uma grande diferença entre os pequenos criadores (50/60 ovinos ou caprinos) e as famílias que reúnem 1000 cabeças.

**Tabela 1**

**Estimação da evolução dos rebanhos em três comunidades do Município de Juazeiro**

	Ovinos		Caprinos		Bovinos		Total UA	
	1992-2000	2000	1992-2000	2000	1992-2000	2000	1992-2000	2000
Cachoeirinha	300	2000	2700	3500	150	350	750	1450
Curral Novo	420	2500	2500	2500	60	400	660	1400
Lagoinha	500	1500	2500	4000	250	600	860	1700

Fonte: Pesquisa junto ao Comitê das Associações Agropastoris de Massaroca (1993 2001). 1 bovino adulto = 1 Unidade Animal (UA); 1 pequeno ruminante = 0,2 UA.

As comunidades federadas no Comitê de Associações de Massaroca tiveram que redefinir novas normas de uso para manter a preservação e o compartilhamento do recurso.

*No Estado da Paraíba, os Bancos de Sementes Comunitários (BSC) da zona semi-árida cujo objetivo inicial era manter estoques de milho e feijão de um ano para outro, têm contribuído progressivamente para a conservação e recuperação de espécies locais e de cultivares adaptados aos ecossistemas e aos modos de consumo da região (Almeida e Cordeiro 2001).*

Os BSC obtiveram em 1999 um reconhecimento oficial da Secretaria de Agricultura do Estado para que assumam o programa público de distribuição e conservação de sementes. Puderam assim encontrar novos recursos e, sobretudo, uma legitimidade institucional para continuar a sua dupla função de segurança alimentar e de preservação e valorização das variedades locais de feijão e milho, garantindo mais biodiversidade (Almeida *et al.*, 2002). O número de bancos quase duplicou a partir de 2000 (tab. 2). Este reconhecimento se traduziu por acordos contratuais: Os BSC, lá onde existem, podem assumir a distribuição pública de sementes que vai da avaliação das necessidades à administração dos estoques e à sua redistribuição.

Tabela 2

## Evolução dos Bancos de Sementes Comunitários na Paraíba

Ano	Número BSC	Nº Famílias	Reserva em T	No. Municípios	Nº Silos
1998	62	1 860	15		
1999	129	3 830	66,5		
2000	200	6 920	100,4	55	98
2004	220	7 145	162	55	488

Fonte, Pesquisa. 2005.



A partir de 2002, mediante negociação da Articulação do Semi-Árido/Paraíba<sup>2</sup> (ASA-PB), o apoio público é repartido por 50% em sementes e 50% em recursos financeiros, de forma a permitir aos BSC de pré-financiar a compra de variedades locais junto a agricultores, no conjunto da região e não apenas a nível local. Finalmente, uma lei do Estado da Paraíba legaliza a distribuição via os BSC, de sementes que não são obrigatoriamente certificadas por firmas especializadas.

*Manejo de água doméstica via construção de cisternas.* Há cerca de quinze anos, várias organizações de produtores apoiadas por ONG's começaram a difundir cisternas para armazenamento das águas de chuva na região semi-árida. Trata-se de um sistema econômico de cisternas cilíndricas e semi-enterradas feitas de placas finas de cimento pré-moldado. A divulgação desse modelo foi acompanhada, em várias regiões, notadamente em todo o Estado da Paraíba, de diversas formas de crédito rotativo com caução solidária que vão do autofinanciamento total (tipo consórcio) ao reembolso parcial ou total do custo do material. A cisterna sendo geralmente construída pelos próprios produtores em sistema de ajuda mútua (*mutirão*), com pré-financiamento realizado com recursos externos e administrado internamente. Essas medidas de crédito e de autofinanciamento parcial têm um forte valor simbólico.

Além dos argumentos em termos de autonomia, independência e responsabilização dos atores locais, elas oferecem uma alternativa ao clientelismo dos políticos locais que preferem distribuir gratuitamente poços, bombas e cisternas (ou água suja por caminhões pipa) para conseguirem benefícios eleitorais imediatos, sem se preocupar depois com a manutenção desses equipamentos (Diniz 2002; Duque e Cirne 2001).

Desde 2002, a Articulação no Semi-Árido-Brasil/ASA-Brasil (Federação das Articulações do Semi-Árido dos diversos Estados do Nordeste) negociou junto ao Estado Federal um amplo programa de apoio às iniciativas de construção desse tipo de cisternas: o “Programa de formação e mobilização social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas/PIMC” administrado por Unidades de Gestão da

---

2 Fórum regional híbrido associando STR, Igreja e ONG.

própria ASA em cada Estado. Em toda a Paraíba o P1MC integrou o sistema dos fundos rotativos solidários, sem que isto limitasse a multiplicação das cisternas (quadro 1).

Quadro 1 Indicadores de construção de cisternas com fundos rotativos no Estado da Paraíba	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunidade de Caiçara (Soledade-PB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>11 cisternas em 2 anos (uma só financiada na origem)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunidade de Gamaleireira (Massaranduba-PB)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>91 cisternas em 3 anos (10 + 15 = 25 financiadas)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pólo Sindical da Borborema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municípios de Remigio, Solânea, Lagoa Seca e Massaranduba</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>228 cisternas entre 1998 e 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>328 em 2001</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Município de Esperança: 178 cisternas entre 1998 e 2001</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundos rotativos no Estado da Paraíba (2005)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>20 000 famílias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 800 comunidades</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>140 municípios</li> </ul>	

### *Características comparadas dessas experiências*

*Problemas e atores.* Os três casos estudados respondem a problemas de acesso a recursos naturais essenciais para os sistemas de produção ou a sobrevivência das famílias (pastos, sementes e água).

Os atores são agricultores familiares que, para resolver esses problemas, optaram por uma mobilização coletiva institucionalizada numa organização formal (associação) ou num dispositivo institucional: comunidade, grupo do fundo rotativo de cisternas.

Essas iniciativas se apóiam sobre práticas anteriores de ajuda mútua (trabalho, sementes) e de manejo compartilhado de recursos comuns

(pastagens, terras, água). Essas práticas eram antes garantidas pelo respeito das regras de reciprocidade entre famílias (Polanyi 1944; Sabourin, 2004). O caso do sistema de fundo de pasto mostra o sucesso da adaptação de formas e regras de reciprocidade camponesa numa estrutura institucional moderna e formalizada: a associação de produtores. Essa situação corresponde ao fato social total de Mauss (1924), pois, todo o sistema de produção e de vida do grupo depende do respeito dessas regras comuns em torno do fundo de pasto.

*Impactos diversificados.* Os três tipos de dispositivos tiveram um impacto local forte porque atingiram a maioria, quando não a totalidade das famílias das comunidades envolvidas. Isto se deve à propriedade comum do recurso (floresta de caatinga) ou ao baixo custo dos investimentos (silos de zinco para sementes, placas de cimento para cisternas). As famílias mais pobres, que geralmente só podem ter acesso a cisternas comunitárias ou doadas, conseguiram adquiri-las por meio dos fundos rotativos e da autoconstrução. Essa característica, tão rara entre políticas públicas de caráter sócio-ambiental, merece destaque.

O impacto político perpassa a escala dos dispositivos: o estatuto das terras de fundo de pasto criou um precedente na legislação federal de reforma agrária em termos de ação fundiária descentralizada. A Lei de Sementes vale para todo o Estado da Paraíba e mexeu com a discussão da Lei Federal de Cultivares. Os fundos rotativos para construção de cisternas na Paraíba foram objeto de controvérsia a nível federal entre o governo e a ASA-Brasil. *Co-construção de instrumentos de políticas públicas:* Nos três casos, práticas de manejo coletivo dos recursos deram lugar à proposta, negociação e co-execução de instrumentos originais de políticas públicas pelas organizações de agricultores ou mediante a mediação de articulações regionais da sociedade civil.

No caso dos fundos de pasto, os movimentos sociais e as comunidades rurais negociaram medidas específicas: títulos de propriedade coletiva, que foram autorizados mediante uma adaptação da lei de reforma agrária, por parte do Incra e do Instituto de Terras da Bahia. Porém, são as novas associações de produtores, criadas para garantir esses títulos que passam a receber apoio do Incra ou do Procerca para manejar as áreas comunitárias.

No caso das sementes, a negociação da Asa-PB permitiu um reconhecimento institucional e legal (mediante uma lei específica) dos bancos comunitários assim como a criação de um fundo estadual de apoio para a compra de sementes regionais. Em compensação os Bancos comunitários, mediante a Asa-PB, os STR ou outras ONG, se comprometem em assegurar a distribuição anual das sementes aos agricultores, incluindo aquelas fornecidas pela Secretaria de Agricultura da Paraíba.

Finalmente, o Programa federal 1 M cisternas está sendo executado e manejado pela ação coletiva da sociedade civil no conjunto dos Estados do Nordeste mediante unidades gestoras, que podem ser ONG, sindicatos municipais, pólos sindicais ou organizações locais de agricultores.

O resultado de maior impacto dessas experiências é precisamente a concretização nas políticas públicas da interação entre a ação coletiva das organizações rurais e o poder público do Estado brasileiro. Esse processo, uma vez integrado pelos movimentos sociais e políticos, deu lugar à co-construção de instrumentos legislativos para enquadrar e perenizar essas inovações institucionais: o estatuto de terras de reforma agrária dado aos fundos de pasto para permitir a propriedade coletiva, a lei de Sementes da Paraíba, para legalizar a ação dos BSC, os convênios entre o Estado Federal, a Asa Nordeste e as unidades gestoras locais no caso das cisternas.

### **Limites e inovações das interações entre organizações e políticas públicas**

A institucionalização da ação coletiva nesses dispositivos tem facilitado o seu reconhecimento público e assim o acesso a apoios ou a recursos públicos. Existem duas limitações principais: as tensões ligadas à aplicação das políticas públicas e a concorrência entre regras de reciprocidade e normas do intercâmbio capitalista. Apesar desses limites, os processos mostram inovações institucionais e políticas: trata-se do papel das articulações regionais da sociedade civil e do reconhecimento da capacidade dos coletivos dos agricultores em produzir ou manejar bens comuns e públicos.

*Limites na aplicação das políticas públicas*

Após alguns anos de acompanhamento desses dispositivos, constata-se as mesmas tensões devidas a rupturas e descontinuidades dos programas públicos, as diferenças de ritmo e de prioridade econômica ou social em termos de investimento entre os poderes públicos e as organizações rurais e, finalmente, a falta de compromisso e de competências dos serviços técnicos públicos ou das empresas privadas sub-contratadas.

De fato, existem pressões ou manipulação dos poderes políticos locais, por vieses assistencialistas ou clientelistas. Por exemplo, existem tensões entre a ASA/PB e o governo quanto ao ritmo do programa de construção de cisternas. Assim, o governo exige prazos extremamente limitados entre a liberação dos recursos e a prestação de contas que, segundo a ASA/PB, não são compatíveis com o trabalho educativo que caracteriza o programa nesse Estado. Prazos apertados não permitem o trabalho de mobilização, conscientização e capacitação para a aprendizagem do processo de construção das cisternas e, sobretudo, de manejo dos fundos rotativos.

A pressão do governo para repassar recursos às prefeituras para a realização de uma parte do programa (no ano das eleições municipais) causou grande preocupação. Para a sociedade civil paraibana, a distribuição gratuita de cisternas construídas por firmas privadas com altos custos, representaria uma verdadeira regressão: o fim dos programas de capacitação para autoconstrução, o risco dos beneficiários deixarem de se sentir responsáveis e a volta do clientelismo político.

*Complementariedade e contradição entre reciprocidade e intercâmbio*

Uma parte das relações no seio desses dispositivos está fundada no princípio de reciprocidade. São relações estruturadas em função do interesse da totalidade do grupo, ou ainda do interesse pelo outro, e não apenas por si só (Temple 1997, 1998).

De fato, esses dispositivos produzem bens públicos (Ostrom; Ostrom 1978) e contribuem para o bem comum (Blais 1980). As estruturas de reciprocidade, além de produzirem valores de uso (conservação de semen-

tes, manejo dos pastos, cisternas, etc) geram também valores humanos ou éticos como a confiança, a responsabilidade e a justiça. As relações de reciprocidade bilateral produzem amizade e aliança; as relações de reciprocidade ternária (três ou mais sujeitos), como o manejo compartilhado de bens comuns, produzem valores de confiança, responsabilidade e justiça, como o expressam os agricultores desses dispositivos.

São esses valores, geralmente não identificados e reconhecidos pelos usuários, que permitem manter as regras de compartilhamento ou de ajuda mútua entre os beneficiários. Além de produtos, se tornam assim motores da reprodução das relações de reciprocidade (Sabourin 2005). Se esses valores preexistem entre certos indivíduos ou em certos grupos, tais relações permitem, pelo menos, reproduzi-los. Agora, acabar com as prestações de reciprocidade ou substituí-las por relações de intercâmbio é muito fácil, mas geralmente, termina com a reprodução desses valores, pois a lógica do intercâmbio é a da concorrência para o interesse individual, para a acumulação do lucro e pela privatização dos recursos.

Em realidade, nesses dispositivos, não se trata de nenhuma maneira de algum altruísmo de origem indígena, camponesa ou religiosa: pois as prestações são assumidas pelos agricultores por necessidade (às vezes de sobrevivência). Esses dispositivos se caracterizam por um acesso aberto a qualquer membro da comunidade ou da associação, portanto, reduzem o processo de diferenciação entre produtores.

Mas as regras de reciprocidade nunca estão definitivamente estabelecidas. No caso de Massaroca, elas foram submetidas à concorrência das normas do intercâmbio capitalista que conduziram ao aumento da pressão sobre o recurso e tiveram que ser reajustadas. Certos agricultores aproveitaram-se mais que outros das inovações e dos serviços. Geralmente, é o caso das famílias próximas das lideranças, dos técnicos, e obviamente, daquelas que se beneficiam das melhores dotações em terras, mão de obra ou renda monetária complementar (Duque *et al.*, 2004). A aprendizagem a nível das bases é ainda reduzida ou lenta demais para garantir uma crítica e um controle social (Sidersky *et al.*, 2004), daí o interesse pelo papel de informação, capacitação e mediação das articulações regionais da sociedade civil: federações, fóruns, redes, etc.

## Inovações: novas relações entre sociedade civil e Estado

As comunidades e as suas organizações de base não têm o poder de negociar diretamente apoios públicos e passam pelo apoio de movimentos sociais mais amplos. O projeto “fundos de pasto” foi obtido por uma aliança entre a igreja católica, a Pastoral da Terra e vários STR's da Bahia (Sabourin *et al.*, 1995). Para os BSC e as cisternas, a ASA-PB assegurou a negociação com a Secretaria de agricultura e com o governo federal.

Porém, na fase de execução e manejo dos recursos, apesar dos apoios das ONG ou das federações, parte da responsabilidade depende das organizações de base que têm que enfrentar problemas de gestão, de administração, além das dificuldades inerentes ao compartilhamento de recursos naturais e a sua natureza biológica.

### *Como deslocar os limites e tornar esses dispositivos perenes?*

Esses dispositivos são multifuncionais e asseguram junto com a produção familiar agropecuária, a produção de bens comuns ou públicos. O manejo dos fundos de pasto contribui para preservar áreas de caatinga ricas em biodiversidade e para assegurar a reprodutibilidade de um verdadeiro modo de vida em torno do sistema de criação extensiva de caprinos e ovinos. Os BSC contribuem para a conservação da biodiversidade das variedades locais de milho e feijão e para a segurança alimentar. A coleta de águas de chuva reduz os custos de acesso ao lençol freático e garante um acesso descentralizado e autônomo a uma água de qualidade, protegendo a saúde das famílias.

Uma alternativa de política consiste em apoiar a sustentabilidade e a perenidade desses dispositivos coletivos de interesse público. Pode ser a partir do seu reconhecimento jurídico, de capacitação ou de apoio financeiro para seu funcionamento. Fortalecer a institucionalização e a reprodução desses dispositivos coletivos constitui uma forma original de articulação negociada e contratual entre ação pública do Estado e a ação coletiva dos agricultores. Oferece quatro vantagens: manter as práticas e prestações coletivas necessárias para o apoio à produção agropecuária; manter

e reproduzir as funções sociais, ambientais, econômicas e culturais associadas a essas prestações coletivas gratuitas; manter o potencial de produção de valores humanos gerados por essas estruturas de reciprocidade; ser mais econômico para os cofres públicos que terceirizar essas funções e prestações a empresas capitalistas.

Além disso, tais dispositivos são multifuncionais: asseguram serviços ambientais, sociais e econômicos associados à produção agropecuária. Oferecem, assim, uma alternativa de política de reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais fundada pela reciprocidade e não pelo intercâmbio capitalista, como foi o caso na Europa. Em vez de monetarizar e mercantilizar serviços já realizados pelo agricultor para dar lugar a uma remuneração individual, o apoio público (financeiro ou não), está sendo outorgado ao dispositivo institucional que mantém a estrutura de reciprocidade. A política de multifuncionalidade da Europa transforma prestações de reciprocidade em relações de troca capitalista. Uma alternativa de política de multifuncionalidade para os países do Sul seria manter e preservar as estruturas de reciprocidade, e até, transformar relações capitalistas em relações de reciprocidade (Sabourin e Djama 2003; Sabourin e Coudel 2004).

### *Discussão e ensinamentos metodológicos e teóricos*

Como vimos, para preservar o funcionamento desses dispositivos ou para apoiar a sua reprodução além de procurar o reconhecimento público ou institucional que permita uma interface, uma articulação do grupo com a administração ou o mercado, é preciso manter as prestações de ajuda mútua gratuitas e as relações de compartilhamento de recursos.

Uma questão teórica importante tem a ver com os mecanismos que contribuem para manter ou adaptar as regras dessas relações e estruturas de reciprocidade e de redistribuição.



*Reciprocidade e valores humanos*

Polanyi (1944) introduziu uma teoria da pluralidade das formas da economia. Identificou a reciprocidade e a redistribuição como formas de transações econômicas diferentes do intercâmbio. O que distingue a reciprocidade e a redistribuição do intercâmbio depende de códigos morais. Polanyi e Arensberg (1975) falam de uma economia inserida “*embedded*” num sistema de valores que se impõe a oferta e a demanda. Os valores humanos, atrás desses códigos éticos, seriam dados e inseridos nas representações sociais: a religião e a cultura.

Esses valores são mobilizados pela iniciativa de cada um no caso da reciprocidade, ou dependem de um centro de referência para todos (rei, igreja) no caso da redistribuição. Bastaria, portanto, liberar as transações das suas obrigações para que se tornassem intercâmbios puros. O livre-câmbio emerge assim, progressivamente da reciprocidade mediante a separação de funções anteriormente confundidas ao exemplo do fato social total de Mauss (1924). Mesmo que Polanyi reconheça a existência de sistemas econômicos que não obedecem apenas o princípio do enriquecimento individual, ele limita a perspectiva dessa descoberta considerando uma evolução única, na qual tais sistemas apenas correspondem a fases primitivas.

Mas Polanyi não explica como são produzidos esses valores nos quais seriam inseridas as prestações econômicas. São normas que caem do céu? De onde vêm esses valores evocados por cada um ou pelo rei? Se não se reconhece a sua matriz na reciprocidade, devem ter uma origem externa a própria reciprocidade: os deuses e gênios para uns, a origem divina do rei para outros, ou ainda a idéia de Lévi-Strauss da cultura emergindo das formas de vida mais organizadas?

Defendo a tese de Temple (1997), para quem esses valores humanos não são dados, mas devem ser constituídos e socialmente construídos. Eles são, precisamente, gerados e reproduzidos pela institucionalização das relações de reciprocidade e de redistribuição em estruturas não apenas sociais, mas também, econômicas, que ele qualifica de “*estruturas de reciprocidade*” (Temple 1998).

Temple (1997, 2004) parte da mesma constatação da dádiva de Mauss (1924), e pergunta: será que se pode dar, gratuitamente, apenas por princípio, sem motivo, sem reciprocidade?

Ele constata que a dádiva não é desinteressada, mas motivada pelo interesse pelo outro ou pelas necessidades da coletividade. Define, portanto, a reciprocidade como o redobramento de um ato, uma ação ou de uma prestação, como forma de reconhecimento do outro, quer dizer como modo de inserção num coletivo ou de pertencimento a uma totalidade humana.

Temple (2004) distingue o intercâmbio (a troca) da reciprocidade: “A operação de intercâmbio corresponde a uma permutação de objetos, enquanto a estrutura de reciprocidade constitui uma relação reversível entre sujeitos”.

Reconhecer, recuperar ou manter essas práticas significa, portanto, preservar as estruturas sociais e econômicas de reciprocidade que as fundam e os valores humanos e éticos que elas produzem.

A diferença entre a análise de Polanyi e aquela do princípio econômico de reciprocidade proposto por Temple, reside na origem dos valores humanos ou éticos que orientam as prestações. Polanyi não chegou a reconhecer na reciprocidade e na redistribuição, as estruturas matrizes dos valores simbólicos e, portanto, mal consegue dissociar a reciprocidade de um intercâmbio mútuo, porque separando a reciprocidade dos valores que produz, apenas sobra uma prestação impossível de diferenciar de um intercâmbio recíproco.

Polanyi e certos autores que reclamam do capital social, como Ostrom (1998) inserem os valores éticos no domínio da competência privada<sup>3</sup>, ou nos fatos culturais que não tem a ver - ou muito pouco - com a economia. Para Temple, as estruturas de reciprocidade são estruturas econômicas.

Portanto, as capacidades e os projetos dos indivíduos, das suas sociedades e organizações podem oscilar, dialeticamente, entre duas tendências opostas e ao mesmo tempo, complementares: por um lado, a produção de valores materiais destinados ao intercâmbio para o lucro individual e, por

---

3 Os valores humanos não são culturalmente dados à um grupo, nem específicos de cada indivíduo. como a bondade, ou os cabelos ruivos, são produzidos e reproduzidos por meio de relações de produção, de trabalho, de ação entre pares: a tal “*praxis inter pares*”.

outro, a geração de valores éticos associados à produção de valores materiais de uso destinados ao consumo, à redistribuição ou à reciprocidade generalizada, como é o caso dos mercados tradicionais estudados por Polanyi e seus discípulos (1957).

A estrutura de reciprocidade elementar mais conhecida e disseminada no mundo é a reciprocidade bilateral, como por exemplo, a ajuda mútua entre dois indivíduos, duas famílias ou duas comunidades, que permite reproduzir a amizade<sup>4</sup>. Ela pode ser simétrica (igualitária) ou assimétrica. A reciprocidade bilateral assimétrica pode levar a diversas formas de alienação, desde a dádiva agonística (Mauss 1924) até formas de paternalismo e clientelismo, bem desenvolvidas na América Latina (Lanna 1995; Lena *et al.*, 1996). A tensão entre reciprocidade e intercâmbio mercantil passa a existir quando certos chefes de família preferem remunerar um diarista em vez de participar da ajuda mútua, ou quando as diárias são contadas (troca) ou ainda passam a ser remuneradas (assalariamento).

A ajuda mútua, a exemplo do *mutirão* no Brasil, do *ayni* ou da *minka* nos Andes (Alberti; Mayer 1974), pode dar lugar a estruturas ternárias quando ela envolve mais de duas partes: por exemplo quando todas as famílias de uma comunidade vem ajudar a outra em trabalhos pesados; ou ainda quando se juntam para tarefas comunitárias (cerca do fundo de pasto, limpeza da escola ou dos tanques de água, etc). Nessa forma de *mutirão*, o modelo é parecido à estrutura de reciprocidade ternária que rege a maioria dos dispositivos de manejos de recursos comuns. Tal estrutura pode ser chamada de compartilhamento e gera valores de confiança e de responsabilidade, em particular a responsabilidade perante as futuras gerações para a preservação ou a renovação dos recursos naturais. Na estrutura de *compartilhamento* todos estão frente a todos: ela poderia ser representada por um círculo. Pois, este círculo pode ser mais ou menos aberto, em função da tensão entre os interesses individuais e coletivos, quer dizer, em função da confrontação entre a lógica da reciprocidade e a lógica do intercâmbio, quer pela troca, quer pelo mercado. É o caso da privatização dos recursos comuns, analisada por Hardin (1968). A forma

---

4 Os agricultores interrogados confirmam que é porque desenvolveram relações de ajuda mútua com parentes ou vizinhos que se tornaram amigos ou compadres, reforçando a aliança entre as famílias. Se a amizade preexistia, foi assim mantida, reforçada e reproduzida.

de alienação específica dessa estrutura de reciprocidade é o fechamento do círculo, do grupo ou da comunidade. Para Chabal (2005) “é o grande perigo: pois há compartilhamento e mutualidade no interior do círculo e reciprocidade negativa no exterior, ou ainda, prática do intercâmbio, quer dizer, saída da reciprocidade”.

Essa tensão existe obviamente nos casos analisados: algum agricultor que aluga uma parte do fundo de pasto a um fazendeiro, outro que tenta cercar uma área vizinha a sua propriedade individual, outro que tenta pagar mais para o fundo rotativo para ter uma cisterna antes do seu turno. A partir do momento que o Estado da Paraíba financiou a compra de sementes locais, introduzindo o intercâmbio mercantil num sistema de redistribuição e de reciprocidade, a tentação foi forte para alguns dirigentes de BCS, em privilegiar a compra da sua produção ou dos membros da sua família.

Aliás, essa tensão entre interesse individual e interesse comum é universal em todas as sociedades (Sabourin; Antona 2005). O aporte de Polanyi e Temple é, precisamente, fornecer ferramentas analíticas para permitir a leitura da lógica da reciprocidade e não ficar apenas dependente da análise pela lógica do intercâmbio, que não se interessa pelos valores humanos ou éticos. Porque, precisamente, substituir relações de reciprocidade por relações de intercâmbio, pode até se revelar mais prático, mais cômodo, mas acaba com a produção e reprodução dos valores éticos, de amizade, confiança e justiça associados às estruturas de reciprocidade. Dividir e privatizar os recursos naturais comuns preservados e transmitidos pelos antepassados pode ser materialmente mais proveitoso para a geração atual, mas acaba com a responsabilidade perante as futuras gerações e perante o conjunto da humanidade.

Ora bem, nas sociedades rurais de hoje, diferentemente das sociedades humanas das origens, encontramos situações mistas, na medida em que, muitas vezes, o sistema do intercâmbio capitalista tem sido imposto progressivamente, chegando a sobrepor-se e a ocultar ou a paralisar as práticas de reciprocidade. Isto dificulta o trabalho de análise. Por exemplo, as formas de reciprocidade bilateral ou simétrica são geralmente interpretadas como intercâmbios recíprocos ou trocas mútuas. As normas de reciprocidade ternária entre gerações são assimiladas aos interesses dos doa-

dores (o seguro de vida das sociedades tradicionais). As formas de redistribuição pelo Estado (previdência social e aposentadoria) são interpretadas apenas pelo seu lado monetário como compensações, ganhos sociais ou complemento de salário, enquanto constituem as mais importantes, e talvez, as últimas, formas de reciprocidade generalizada de compartilhamento ou de redistribuição ampliada nas nossas sociedades modernas.

De fato, além das diferenças de sentido de certos termos segundo as disciplinas, existem confusões introduzidas pelo sucesso de noções polissêmicas, como capital social, economia solidária, desenvolvimento sustentável, etc. Nessas condições epistemológicas o método para diferenciar as prestações reguladas pelo princípio da reciprocidade daquelas governadas pelo intercâmbio, consiste em procurar identificar as polarizações econômicas das relações sociais, os valores produzidos e as estruturas de base que garantem a reprodução dessas relações e dos valores humanos.

Cada uma dessas lógicas pode ser verificada na realidade. Portanto, as duas podem se valer de vantagens respectivas e, sobretudo, de precedentes, alguns deles sendo, provavelmente, irreversíveis. Nosso propósito não é, obviamente, negar essa realidade dual ou propor um retorno às formas de economia das origens da humanidade. De fato, hoje, em termos de desenvolvimento rural ou de governança territorial, não se trata de reivindicar a exclusividade de uma dialética ou de outra, mas sim de atentar para uma dupla referência, precisamente para preservar ou para poder reconstruir dispositivos e estruturas geradoras de valores éticos.

## Conclusões

No Nordeste semi-árido do Brasil, a maioria dos serviços de gestão dos recursos naturais comuns ainda é assegurada por dispositivos coletivos de agricultores, herdados ou readaptados das práticas das comunidades camponesas. O funcionamento desses serviços voluntários e gratuitos permanece frágil, em decorrência da falta de meios e das prioridades econômicas cada vez mais monetarizadas das famílias rurais. No entanto, sua reprodução pode ser, às vezes, apoiada pelos poderes públicos locais. Para

manter a parte de responsabilidade coletiva e de relativa gratuidade das prestações dos agricultores, o estabelecimento de contratos via um dispositivo local constitui uma primeira alternativa. As relações e estruturas que presidem o funcionamento desses dispositivos coletivos entre agricultores, dependem principalmente de regras de reciprocidade e de redistribuição que concorrem em assegurar a produção de valores de responsabilidade e de equidade, mediante a gestão de recursos naturais comuns e a produção de bens públicos locais: informação, conhecimentos, referências técnicas.

A mobilização coletiva das organizações e das redes dos agricultores familiares pode, portanto, seguir duas orientações. Por um lado, pode se desenvolver apenas na base do sistema do intercâmbio capitalista e por outro lado, pode participar da reprodução ou da atualização de relações e estruturas econômicas e sociais de reciprocidade.

Um dos aspectos mais graves da confusão entre essas categorias e lógicas (mesmo tratando-se de categorias teóricas), mantida pela academia por meio de noções como a de capital social, é sem dúvida, o fato de justificar a mobilização de processos sociais apoiados em valores humanos de comunidades (aqui rurais), para favorecer, principalmente o desenvolvimento da economia neoliberal de intercâmbio capitalista.

Por isso é importante poder identificar, desenhar e fazer reconhecer interfaces entre os sistemas de reciprocidade e os sistemas de intercâmbio capitalista. O papel do Estado e da ação pública sendo, entre outros, organizar a produção de bens públicos ou de interesse geral. Caberiam políticas públicas capazes de separar os princípios de intercâmbio e de reciprocidade, mas também de articular as interfaces necessárias entre os dois sistemas.

A partir do princípio de reciprocidade é possível ter uma outra leitura teórica das prestações econômicas e sociais no mundo rural. Essa leitura não pretende ser exclusiva. As relações de intercâmbio mediante o mercado capitalista dos bens e do trabalho existem também, em todas as partes. O que importa é considerar qual é o princípio dominante, o projeto da sociedade ou do grupo quanto aos valores que pretende privilegiar.

## Bibliografia citada

- Alberti, G.; Mayer, E., E. (1974). *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima: IEP, 360 p.
- Almeida, P.; Cordeiro, A. (2001). *Sistema de seguridade da semente da paixão. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semi-árido*. Rio de Janeiro: AS-PTA.
- Almeida, P.; Tardin, J. M.; Petersen, P. (2002). “Conservando biodiversidade em ecossistemas cultivados”, in: *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade como, para que, porque?* Editoras UnB e Instituto Sócio Ambiental –(ISA), pp. 140-151.
- Blais, M. (1980). *L'échelle des valeurs humaines*. Montréal: Fides, 216 p.
- Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Chabal, Mireille (2005). “Les structures élémentaires de réciprocité”, conférence in Cauris <http://afrique.cauris.free.fr/conferences.html> (Acesso em 20/09/2005).
- Diniz, P. César O. (2002). “Ação coletiva e convivência com o semi-árido: A experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano”. Dissertação de mestrado em sociologia. UFPB, Campina Grande, 112 p.
- Duque, G.; Cirne, M. N. (2001). “Créer des citoyens ou des exclus? Le défi des programmes de secours aux victimes des sécheresses”, in: Zaroni ; Lamarche. *Agriculture et ruralité au Brésil: un autre modèle de développement*. Paris: Karthala, pp. 129-144.
- Duque, G.; Sidersky, P.; Oliveira, M. S. (2004). *Fundos rotativos e desenvolvimento local no semi-árido paraibano: Potencial e limites do resgate das tradições de solidariedade*. Aracaju: SBSP.
- Hardin, G. (1968). “The tragedy of the Commons”. *Science*, 162: 1243-1248.
- Lanna, M. (1995). *A dívida divina. Troca e Patronagem no Nordeste Brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 249 p.
- Lena, P.; Geffray, C.; Araujo, R. (direct.) (1996). “L’oppression paternaliste au Brésil” in, *Lusotopie 1996*. Paris: Karthala-CEAN, 105-354.
- Mauss, M. [1924] (1950). “Essai sur le Don”, in: *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF.

- Mormont, M. (1996). "Agriculture et environnement: pour une sociologie des dispositifs", *Economie Rurale* No. 236: 28-36.
- Ostrom, V.; Ostrom, E. (1978). "Public goods and public choices" in, E.S. Savas (Ed.) *Alternatives for Delivering Public Service: Toward Improved Performance*. Boulder, Colorado: Westview Press, 7-49.
- Ostrom, E. (1998). "A behavioural approach to the rational-choice theory of collective action". *American Political Science Review*, 92:1-22.
- Polanyi, K. ; Arensberg, C.; Pearson, H. (1975/1957). *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans l'économie*. Paris: Larousse.
- Polanyi, K. [1944] (1980). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- Sabourin, E.; Caron, P.; Silva, P. G., (1995). "Enjeux fonciers et gestion des communs dans le Nordeste du Brésil: le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca-Bahia". *Cahiers de la Recherche-Développement*, 42: 5-27.
- Sabourin, E.; Djama, M. (2003). "Pratiques paysannes de la multifonctionnalité: Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie". *Économie Rurale* 273: 120-133.
- Sabourin, E. (2004). "Dádiva e reciprocidade nas sociedades rurais contemporâneas". *Tomó*, 7: 75-104.
- Sabourin, E.; Coudel, E. (2004). "Multifunctionality of rural spaces and natural resource management: Brazil & France comparison". IASCP 2004, International Conference Oaxaca (México).
- Sabourin, E.; Antona, M. (dir.) (2005). *Les tensions entre lien social et intérêts matériels dans les processus d'action collective. Actes de l'Atelier du séminaire Action Collective, Cirad, Montpellier*. Paris: CIRAD-Petite Bibliothèque du MAUSS, 213p.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Organização dos agricultores e produção de valores humanos". VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Les tensions entre lien social et intérêts matériels dans les processus d'action collective", in: Sabourin & Antona (Dir.) *Les tensions entre lien social et intérêts matériels dans l'action collective*. Paris: CIRAD-Bibliothèque du Mauss, 13-39.



- Schneider, S.; Silva, M.; Kurath, M.; Marques, P. (2003). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- Sidersky, P.; Sabourin, E.; Tonneau, J. P. (2004). "How do community social dynamics and different social actors relate to social and technical innovations in semi-arid Brazil ?" XI World Congress of Rural Sociology, Trondheim (Norway).
- Temple, D. (1997). "L'économie humaine". *La revue du Mauss*, 10 (1): 103-109.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Les structures élémentaires de la réciprocité". *La revue du Mauss*, 12 (2): 234-242.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Teoría de la Reciprocidad, Tomo II, La economía de reciprocidad*. La Paz: PADEP-GTZ, 486 p.

# Estudio de caso: “Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”

Isaías Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales  
es con la participación de todos los ciudadanos interesados,  
en el nivel que corresponda”.  
(Carta de la Tierra, Río de Janeiro, 1992)

## Resumen

Este trabajo analiza, en primer lugar, la manera como los diferentes actores sociales han participado en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), específicamente en la Corporación para el Desarrollo de Caldas, Corpocaldas, a partir de la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en 1993. Indaga cómo la política ambiental con sus diferentes instrumentos y ámbitos de participación ciudadana, ha garantizado la defensa de los recursos naturales, contribuido al fortalecimiento de la democracia participativa y permitido la gobernabilidad, o simplemente legitimado las decisiones de las autoridades ambientales. En segundo lugar, presenta un caso de participación de la comunidad orientado y promovido por CORPOCALDAS. Este último dirigido a identificar los problemas relacionados con la conservación de la fauna y flora silvestres, conocer la normatividad existente para su conservación y definir las especies emblemáticas de fauna y flora de cada municipio.

Palabras clave: gestión ambiental, participación, Corpocaldas, conservación de flora y fauna, actores sociales.

## Introducción

Hasta la promulgación de la Constitución Política (CP) de 1991 en Colombia, la participación de la sociedad civil en los diferentes asuntos de la vida nacional se hacía a través de los partidos políticos por la vía electoral en el parlamento, las asambleas y los concejos municipales mediante la democracia representativa. La defensa de los derechos de los ciudadanos pasaba por la intermediación de los partidos políticos a través de la democracia representativa y en algunos casos quedaba supeditada a la acción directa de movimientos sociales o de grupos de interés a través de formas poco institucionalizadas.

En el caso de la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente, salvo el Decreto 2811/1974, Código de los recursos naturales y defensa del medio ambiente, y algunas otras normas aisladas que existían, no se disponía de mecanismos, instrumentos, ni una institucionalidad que regularan el acceso y uso de éstos, y permitieran su defensa. Para evitar el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente, el emergente movimiento ambiental, los campesinos y otros grupos sociales en los años 1970 tuvieron que acudir a la acción directa para la defensa de ecosistemas estratégicos, como los Parques nacionales naturales (PNN): Tayrona, Gorgona e Isla de Salamanca, entre otros.

Este trabajo analiza, en primer lugar, la manera como los diferentes actores sociales han participado en las Corporaciones autónomas regionales (CAR), específicamente en Corpocaldas, a partir de la creación del Sistema nacional ambiental (SINA) en el año de 1993. Indaga hasta qué punto la política ambiental con sus diferentes instrumentos y ámbitos de participación ciudadana, garantiza la defensa de los recursos naturales, contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa y permite la gobernabilidad, o simplemente legitima las decisiones de las autoridades ambientales. En segundo lugar, presenta un caso de participación de la comunidad orientado y promovido por Corpocaldas. Este último dirigido a identificar los problemas relacionados con la conservación de la fauna y flora silvestres, conocer la normatividad existente para su conservación y definir las especies emblemáticas de fauna y flora de cada municipio.

## La gestión ambiental en la Corporación autónoma regional del Departamento de Caldas Corpocaldas

Esta parte del texto se dedica a analizar la participación de las organizaciones no gubernamentales, las comunidades étnicas y el sector productivo en el Consejo Directivo (CD) de Corpocaldas. Se analiza la forma cómo se ejerce este proceso participativo, no sólo al interior del CD sino en las organizaciones de la sociedad civil, las etnias y los gremios del sector productivo, que tienen representación en la Corporación. Además, se indaga cómo contribuye este tipo de participación a garantizar la gobernabilidad, las prácticas de “buen gobierno” y mejorar la gestión ambiental en las regiones.

Según la Ley 99, las CAR son las encargadas de administrar con autonomía presupuestal dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, en concordancia con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Para cumplir con sus funciones tienen tres órganos de dirección y administración: la asamblea corporativa, el consejo directivo –CD-, y el director general. En vista de que el Consejo directivo tiene una conformación plural, en donde se encuentran representantes tanto del gobierno (nacional, departamental y municipal), la sociedad civil y el sector productivo, es importante indagar cómo en éste se expresa la participación ciudadana.

En la lógica de los principios establecidos por la Declaración de Río-92 sobre el medio ambiente y el desarrollo, la protección y recuperación ambiental es tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las ONG y el sector privado. En este sentido, representantes de las comunidades indígenas o etnias tradicionales, del sector productivo y de las entidades sin ánimo de lucro de la región, participan en los CD de las CAR con el fin de contribuir a la orientación, acompañamiento y puesta en marcha de los planes de gestión en materia de ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Aunque las funciones del CD tienen carácter administrativo, son fundamentales para que la Corporación pueda cumplir a cabalidad sus funciones básicas, entre otras, ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobato-

ria del plan de desarrollo nacional [...], ejercer la función de máxima autoridad ambiental en su jurisdicción, de acuerdo con las normas [...] y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente y promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables (Ley 99 de 1993).

El CD está conformado por 13 miembros, siete de los cuales pertenecen a los diferentes niveles gubernamentales territoriales –nacional, departamental, municipal–, los seis restantes son representantes de las ONG (2), los gremios de la producción (2) y las etnias –indígenas y afrocolombianos– presentes en la jurisdicción (2). Los alcaldes son nombrados para periodos de un año, mientras los representantes de la sociedad civil para periodos de tres años, con posibilidades de ser reelegidos, de acuerdo con las normas establecidas para el efecto.

Según los representantes de las ONG, su nombramiento ha sido producto de un proceso participativo y democrático, de acuerdo con las normas emanadas del gobierno nacional, que reglamentan el SINA. En la elección de los representantes de las ONG al CD participaron 17 Organizaciones, debidamente acreditadas. Aunque se desconoce el número de organizaciones que realizan actividades relacionadas con la gestión ambiental en la jurisdicción de Corpocaldas, el proceso de elección, a juicio de los representantes, ha sido legal, legítimo, y democrático, en cuanto se ajusta a las normas que regulan este tipo de representación.

El ejercicio democrático de las ONG no se agota en el nombramiento de sus representantes en el CD, éstos mantienen informadas a las organizaciones que representan por medio de reuniones periódicas. Según Felipe Betancourt<sup>1</sup>, uno de los representantes de las ONG al CD:

“En el primer año, se realizaron reuniones bimensuales; se convocó a asambleas informativas en la Universidad de Caldas y en la sede de la Corporación. La asistencia fue muy nutrida por las expectativas que generaba el cambio de Director, [por lo que se formularon] muchas críticas y ganas de la gente de entorpecer su gestión; como no se pudo, porque el

---

1 Entrevista, Manizales, diciembre de 2005.

CD no está para impedir las labores del director sino para apoyarlo y viabilizarle [su gestión], la gente no volvió a las reuniones”.

Desde el punto de vista de lo que se entiende por participación en el sentido “fuerte” del término, es decir, acceder a la toma de decisiones, el proceso no se cumple a cabalidad; la participación de la base se reduce a los niveles informativo o consultivo, cuyo propósito es legitimar la toma de decisiones del CD y crear la sensación entre los ciudadanos de que existe unos mecanismos de participación democráticos en la gestión ambiental.

En el caso del representante de las comunidades afrocolombianas, son máximo 30 consultivos los que participan en su elección, los cuales, a su vez, representan y son elegidos por las 42 organizaciones de base de los seis municipios del Departamento de Caldas que tienen comunidades afrocolombianas. Los mecanismos de elección de consultivos se encuentran reglamentados en el Decreto 2248 de 1994.

El representante de los afrocolombianos<sup>2</sup>, por su parte, anota que, en las reuniones de los presidentes de las organizaciones de base:

Debo informar sobre la gestión realizada en el CD de la corporación. Estas reuniones se realizan cada 6 meses, en los diferentes municipios. Yo elaboro un formato de inquietudes en la parte ambiental y cada año se lo entrego a los presidentes de las organizaciones de base. Son mis borradores de trabajo, que me permiten estructurar planes y proyectos ante la corporación, de acuerdo con las necesidades de las comunidades: proyectos de agroforestería, saneamiento básico y demás actividades priorizadas. Además, en las comunidades afrocolombianas se favorece su empoderamiento, mediante la realización de talleres de capacitación a los jóvenes y a los promotores ambientales, en estos temas. Ese trabajo se hace en convenio con la Secretaría de Educación.

Con respecto a la conformación del CD, salvo los representantes de las ONG y los grupos étnicos, que están de acuerdo con la actual conformación, el representante de los gremios de la producción<sup>3</sup> considera que el CD debería incluir más miembros del sector productivo, porque:

2 Isaac Moreno. Manizales, diciembre de 2005.

3 Ricardo Gómez. Manizales, diciembre 2005.

[...] las decisiones ambientales no deben ser sólo las de cuidar el medio ambiente, sino económicamente, ver si somos viables o no. Yo no digo que la mayoría [de miembros] sean del sector productivo, no; siquiera uno más, o tres representantes de empresas en total; porque es que, finalmente, el empleo lo hacen las empresas privadas, y los ingresos de la corporación también. Y las decisiones que tome la corporación, mal o bien, al que más afectan es al que está en el campo: el agricultor o el industrial. [...] la filosofía de administración de la corporación debe ser no sólo de las autoridades políticas sino de quienes generan riqueza, de quienes pagan el impuesto.

Respecto al ejercicio de la democracia, la gobernabilidad y el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, uno de los representantes<sup>4</sup> de las ONG considera:

Que el CD permite el ejercicio de la democracia, desde la misma elección. La gobernabilidad, también, aunque esto no es función del Consejo, sino de la asamblea, de la sociedad. Lo que notamos es que la gente sólo quiere ser veedora y no ser constructora [...] Hay una forma equivocada de ver la democracia, [según parece] es representativa más no participativa; la gente da varilla [crítica] pero no se apunta a hacer nada. En cuanto a los objetivos de la política ambiental, sí se cumplen; es muy sentida y vista la representación del Ministerio en este aspecto, dando línea para cumplir con la Ley.

Con este mecanismo de participación lo que se deja entrever es que las organizaciones de base y la ciudadanía no asumen la responsabilidad de la gestión ambiental como propia, sino como algo que debe realizar una institución ajena y lejana, que su papel debe ser más de fiscalizadores o veedores que de actores protagónicos que contribuyen al logro de los objetivos institucionales. En este sentido, la participación se configura en un acto formal, en cuanto cumple con las normas establecidas y, de cierta manera, legítima la acción institucional, con lo cual el proceso de participación se cumple parcialmente y, por lo tanto, no se puede afirmar que la

---

4 Andrés Felipe Betancourt. Manizales, diciembre 2005.

comunidad esté logrando procesos de empoderamiento acerca de la gestión ambiental. Quizá los mecanismos que comprometan más a la población, con el manejo racional y la conservación de los recursos naturales, se alcancen a través de los programas de reforestación y el trabajo en microcuencas que se desarrollan en los municipios.

Además, un escenario donde se puede participar directamente es en la formulación de los Planes de acción trianual (PAT) y los Planes de gestión ambiental regional (PGAR). En el caso del PAT, una vez aprobado, el director general de la Corporación debe convocar en el mes de abril de cada año a una audiencia pública en la cual presenta el estado de cumplimiento del PAT, en términos de productos, desempeño de la Corporación, en el corto y mediano plazos y su aporte al cumplimiento del PGAR. Afirmar que la comunidad se haya apropiado de estos espacios y mecanismos de participación y esté participando ampliamente en la formulación de estos planes es muy aventurado. Lo que se puede decir con certeza es que existen los espacios y que la apropiación y participación plena es un proceso de aprendizaje que se realiza con el paso del tiempo.

La agenda para las diferentes sesiones del CD gira entorno a los siguientes tópicos: informe del director, revisión y aprobación del acta y proposiciones y varios. Las decisiones en el CD se toman por votación, previa discusión de los temas, buscando llegar al consenso. Este mecanismo, no vislumbra ningún modelo de toma de decisiones en sentido estricto. Por lo que manifiestan los miembros entrevistados, el modelo que parece estar presente allí es el de “decisión incremental” o de “ajustes marginales” (Roth Deubel 2002), en donde las decisiones no obedecen al análisis racional estructurado, que parte del análisis objetivo de un problema y termina en la decisión de la mejor solución, sino a intervenciones espontáneas y subjetivas de cada miembro del CD.

Con el “modelo” de toma de decisiones del CD, a juicio de los consejeros, se cumple con los principios democráticos, porque: así está establecido en los estatutos de la corporación; se escucha a los alcaldes, los miembros de las organizaciones, de las etnias y del sector productivo; y, además, la comunidad participa a través de los consejos que se realizan en los diferentes municipios, donde se exponen las inquietudes de la comunidad y se trata de dar respuesta y solución a las solicitudes de los alcaldes o los



ciudadanos, según la capacidad de la corporación. Con estos consejos descentralizados, no sólo se pretende acercar la corporación a las regiones, sino que se aspira a hacer realidad la democracia participativa.

A parte de las funciones fundamentales del CD –aprobar el plan general de actividades y el presupuesto anual de inversiones y nombrar al director general de la corporación, los CD le dan preponderancia a problemas ambientales como el deslizamiento en laderas en la parte urbana y rural, la contaminación visual, auditiva y del agua, los residuos sólidos, las microcuencas, la reforestación. En cuanto a la asignación presupuestal, se le ha dado prioridad a problemas relacionados con saneamiento básico, taludes, residuos sólidos, vías, etc. y en menor importancia al uso y conservación de la biodiversidad. En vista de que muchos de los problemas ambientales obedecen a “desastres naturales” que son impredecibles e impostergables, muchas de las sesiones del CD están dedicadas a dar respuestas a este tipo de emergencias (Actas del Consejo Directivo).

En lo que tiene que ver con la implantación y puesta en marcha del sistema de información en su jurisdicción, la corporación, para informar sobre sus actividades y sobre asuntos ambientales, hace uso de diferentes medios de información, entre los cuales se pueden mencionar: publicaciones en prensa, centro de documentación, página web y medios magnéticos; el director, además, tiene espacios en Telecafé (canal regional) y el canal local de TV, y también aprovecha las reuniones del CD que se hacen en los diferentes municipios con el propósito de mantener informada a la comunidad. No obstante, la diversidad de espacios informativos con que cuenta la Corporación, el sistema de información ambiental que ésta debe estructurar, según la normativa existente, aún no está establecido.

Con respecto a la calidad del rol que juegan los miembros de las ONG, las etnias y el sector productivo, uno de ellos<sup>5</sup> considera:

El éxito de la participación como consejero en el CD, entorno a la gestión ambiental, está en hacer un juicio objetivo sobre la destinación de los recursos públicos, de tal manera que se contribuya a la construcción del desarrollo sostenible. Es ideal que se haga gestión ecológica, gestión en

---

5 Andrés Felipe Betancourt. Entrevista citada.

sistemas productivos y gestión social con los recursos públicos. Si se logra hacer, estamos contribuyendo al desarrollo sostenible y contribuyendo a alcanzar los objetivos de la política ambiental, consolidando el proceso democrático y la gobernabilidad en la jurisdicción de la corporación.

Aunque los consejeros entrevistados aseguran tener muy claro su rol como consejeros, algunos no tienen presentes las funciones que tienen las corporaciones. Veamos: “La CAR debe hacer gestión ambiental, no ser defensor ecológico, ni gestor de los recursos naturales...” La anterior afirmación riñe, entre otras funciones, con la de ejercer la función de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. Por su puesto que esta es una de las tantas funciones de la corporación, no del Consejo Directivo, que los miembros del CD deben contribuir a lograr. De lo analizado se puede concluir que las preocupaciones principales de los miembros del Consejo Directivo se centran en el nombramiento del director general de la Corporación, la aprobación del presupuesto y del plan general de actividades, sin duda las que determinan la calidad de la gestión de la corporación.

A juicio de los funcionarios<sup>6</sup> de Corpocaldas, además de la participación de los representantes de la sociedad civil y el sector empresarial, la participación comunitaria directa es importante porque legitima el quehacer institucional y garantiza el derecho de los ciudadanos a intervenir en la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente. En la Corporación se encuentra en todos los ámbitos de los diferentes programas del plan de acción institucional, en los procesos de planificación, aprestamiento, ejecución, monitoreo y seguimiento. Dicha participación permite soportar y construir confianza por parte de los actores del proceso, en el caso de la ordenación ambiental y la gestión de los recursos naturales, por ejemplo, el consejo de la cuenca del río La Miel, que se constituyó como un organismo, en el cual participan la entidad territorial, los gremios de la producción, los académicos, las organizaciones de base y la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil no surge como una iniciativa propia de las comunidades, sino como resultado de la participación en orga-

---

6 Información personal de funcionarios de Corpocaldas, Manizales, enero de 2006.

nismos no gubernamentales que son contratados por la corporación para el desarrollo de dichos procesos. Se espera que con estas acciones las comunidades se apropien de los mecanismos de participación y en el futuro puedan tomar decisiones autónomas, con respecto al uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente. Pero el proceso no ha sido fácil. Los impedimentos que ha encontrado Corpocaldas para avanzar en dicho proceso, se perciben de tres maneras: lo primero es que aún no se entiende el significado y la importancia de la participación comunitaria, porque es un proceso complejo, que solo muestra resultados a largo plazo (40 o 50 años); en segundo lugar, en la operatividad demandan mucho tiempo y costos, y finalmente no existe una norma que los regule y los institucionalice.

### **Definición de emblemas de fauna y flora.**

#### **Un caso de participación de la comunidad**

El departamento de Caldas, dadas sus condiciones fisiográficas y su ubicación recibe la influencia directa de las vertientes del río Cauca y del río Grande de la Magdalena, posee condiciones particulares resultantes de combinar aspectos climáticos, edáficos, de vientos e iluminación, lo cual le permite tener la presencia de una variedad de especies de fauna y flora muy importantes; sin embargo, se ha detectado un deterioro progresivo de sus ecosistemas a causa del desconocimiento u omisión de las leyes, la aplicación de políticas y sistemas de gestión inoperantes y la introducción de prácticas de desarrollo no sostenible, entre otras, que hacen que la riqueza biológica del departamento, esencial para garantizar el bienestar de las actuales y futuras generaciones se encuentre en peligro.

El departamento de Caldas no ha sido ajeno a las situaciones que afectan los recursos naturales relacionadas con las actividades del ser humano sobre los ecosistemas que habita. Dicho fenómeno contribuye a que un gran número de especies de animales y plantas se encuentre vulnerables y en peligro de extinción. Los factores económico, social, político y la falta de conocimiento y sensibilización frente a los temas ambientales, así como la carencia de programas y alternativas sostenibles frente a la caza y

El proyecto de conservación desarrollado con las comunidades de los municipios caldenses, abordó aspectos relacionados con la pérdida de la biodiversidad y el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre. Para ello, se realizaron talleres con estrategias didácticas que permitieran el conocimiento, valoración y utilización sostenible de la biodiversidad. Se trataba de estimular la cooperación, participación y sensibilización de la comunidad en los procesos de control de tráfico ilegal de especies silvestres. En total se realizaron 21 talleres, centrados en tres temáticas: la primera relacionada con la riqueza biológica de la zona, el estado de los bosques, la fauna, la flora silvestre, y su problemática asociada y la definición de los emblemas de biodiversidad; la segunda tuvo como eje central los sistemas productivos amigables con el medio ambiente y las especies promisorias en el uso sostenible de la biodiversidad; y la tercera se centró en el marco legal, los conceptos básicos, el decomiso y la movilización de la vida silvestre en el territorio nacional, y socialización de los mecanismos constitucionales y legales de participación ciudadana relacionadas con la gestión ambiental.

El trabajo con la comunidad sirvió, entre otras cosas, para que las personas de las diferentes instituciones (Tabla No.1) identificaran y reconocieran el impacto ambiental del tráfico ilegal de especies silvestres, así mismo para establecer una información básica que permita en el futuro establecer un Sistema departamental de áreas protegidas. Además, sirvió para que los participantes, en especial, los de las administraciones públicas, y las comunidades, se apropiaran de una información que les sirva para tomar de decisiones en sus instituciones y territorios, en lo que concierne a la conservación de los recursos naturales.

En vista del desconocimiento que existe con relación a la flora y fauna silvestres y a su conservación, se consideró pertinente y necesario implementar procesos de participación comunitarios tendientes a superar esta deficiencia, pues sólo un conocimiento profundo de ellos genera la conciencia de su conservación y permite, en consecuencia, la generación de estrategias encaminadas a evitar y mitigar los problemas relacionados con la conservación de estos recursos.

## Taller: mecanismos de participación ciudadana y normatividad para la conservación

Los talleres realizados en los municipios siguieron la siguiente secuencia:

### *Sensibilización*

Inicialmente se realizó una actividad de ilustración del tema: “Tráfico ilegal de especies silvestres normatividad y decomisos”. Para abordar el tema de normatividad se fijaron previamente carteles, frases, artículos y resoluciones que fueran tenidos en cuenta durante todo el taller; con esto se logró que los participantes del taller visualizaran durante toda la jornada los aspectos relacionados con la normatividad.

### *Problematización*

Se presentó la obra de títeres “La historia de Paco”, donde se representan situaciones relacionadas con la problemática ambiental del tráfico ilegal de especies silvestres, enfatizando en las posibles acciones que se pueden desarrollar desde el hogar, la escuela, el sitio de trabajo, entre otros, para contrarrestar el flagelo.

### *Apropiación*

A los participantes, distribuidos en grupos, se les entregó un mecanismo de participación ciudadana, el cual analizaron y relacionaron con una problemática que pudiera ser resuelta con dicho mecanismo. Al final, los participantes, mediante técnicas proyectivas –dibujos, gráficos- lo expusieron en plenaria. Esta actividad les permitió a todos los participantes del taller interactuar y dejar por escrito sus apreciaciones, las cuales dieron insumos para la plenaria de socialización del tema.

El proceso realizado por Corpocaldas y el Jardín Botánico de la Universidad de Caldas, como parte del proyecto “Promoción de estrategias de conservación de flora y fauna silvestre y campañas de protección para las especies en vía de extinción en el Departamento de Caldas”, con las comunidades de los municipios caldenses, permitió diagnosticar acciones encaminadas al conocimiento de la utilización sostenible de la biodiversidad regional, reconociendo la importancia del conocimiento tradicional y todo el acervo de saberes que ha acompañado al hombre desde los albores de la historia y que se ha enriquecido a través del paso del tiempo, transmitido en los pueblos de generación en generación mediante la tradición oral.

El trabajo permitió reconocer que, el valor de los recursos biológicos como la fauna y la flora silvestre no se puede expresar en una simple cifra, sino que es necesario reconocer la importancia del recurso, teniendo en cuenta las características de los grupos de interés y sus criterios de valoración. La fauna y flora silvestre poseen, además del valor comercial inmediato, un alto valor paisajístico, educativo y científico. Su conservación es fundamental para la protección de las culturas, tradiciones y el desarrollo de los pueblos, porque las ciudades terminan cuando los recursos naturales que la soportan y la sustentan se agotan. Infortunadamente, desde la economía neoclásica, la fauna y flora silvestre son consideradas como un recurso renovable con un único valor -el crematístico- que si no se usa, su costo de oportunidad se pierde. No obstante, el valor primario de la fauna y la flora silvestres para los caldenses a largo plazo radica en la riqueza contenida en la diversidad biológica, axial como en sus múltiples y necesarias funciones ecológicas.

La población beneficiada directamente de la fauna y flora es, en principio, la rural, en servicios alimenticios y dendro-energéticos. Su uso cotidiano, empero, no genera ingresos económicos (valores de cambio), pero sí importantes servicios ambientales (valores indirectos) que no son crematísticamente estimados y estimables, debido a su inconmensurabilidad. De allí que los instrumentos de política centrados en lo económico no sea los más adecuados para su manejo y conservación.

El uso no sostenible de este valioso recurso biológico se convierte en la mayor amenaza para su conservación, el impacto generado por las dife-

rentes presiones del hombre en las poblaciones de animales como de vegetales generan vulnerabilidad y las pone al borde de la extinción. Se evidencia la inoperancia de la normatividad ambiental en el tráfico ilegal de la vida silvestre, porque no se conoce, ni se divulga y, además, se carece de incentivos para conservar la vida silvestre. De lo anterior se desprende la necesidad de generar políticas de sensibilización, capacitación y difusión de las normas existentes, y en el caso de que sean insuficientes o se carezca de ellas, diseñarlas y ponerlas en marcha.

Los participantes de los diferentes municipios afirmaron que el programa de conservación debe continuar y replicarse en otros ámbitos del sector municipal teniendo así una mayor cobertura, ya que los diferentes procesos que se adelantan necesitan acompañamiento constante, así mismo las campañas de conocimiento y protección de la biodiversidad entre los caldenses requiere la concienciación y el compromiso de cada uno de ellos, además, de un trabajo interinstitucional de largo aliento.

El desarrollo de este proceso permitió avanzar en la concienciación y la valoración de los recursos biológicos por parte de los participantes, principalmente los integrantes de grupos ecológicos, los presidentes de juntas de acción comunal, los docentes de las escuelas, las autoridades, quienes quedaron muy motivados para seguir trabajando este tema en y con sus comunidades. Hoy, se puede afirmar que, los municipios del Departamento de Caldas (Colombia), cuentan con sus emblemas de fauna y flora seleccionados por la comunidad y ello constituye un avance en el conocimiento y el reconocimiento que las comunidades le hacen a sus ecosistemas, pletóricos de diversas plantas y animales.





**Gráfico No. 1**  
**Instituciones y organizaciones participantes**

Actores					
Municipio	Instituciones nivel central	Organizaciones No gubernamentales	Juntas de acción comunal JAC	Instituciones educativas	Otras
Riosucio	Alcaldía Municipal SENA	ONG ASPROCAFE SINIFANA		Colegio INALFU	Resguardos indígenas: Escopetera y Pirza, La Montaña, y Cañamomo
La Dorada	Alcaldía Municipal Secretaría de Planeación SENA	Fundación Pura Vida			
Victoria	Jefe de Núcleo UMATA	Grupo ecológico	Juntas de acción comunal	Colegio Isaza Colegio Cañaverál Escuela La Italia	Comité de cafeteros agricultores Hogar juvenil
Manzanares	UMATA	Grupo ecológico Alfa y Omega Grupo ecológico de Manzanares- GEMA		Instituto Manzanares	Club juvenil Camino Hacia el Futuro
Pensilvania	Red de Solidaridad y UMATA	Aldea global			
Marquetalia	Alcaldía Municipal	Cátedra catalizadores			
Aguadas	UMATA Alcaldía Municipal		Presidentes Juntas de Acción Comunal y Centros Edu- cativos de las 13 Veredas <sup>7</sup>		

## Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental

Actores					
Municipio	Instituciones nivel central	Organizaciones No gubernamentales	Juntas de acción comunal JAC	Instituciones educativas	Otras
Pacora	UMATA Alcaldía Municipal				
Aranzazu:	SENA Hospital		Vereda el Roble	Colegio Pío XI Escuela Normal Superior Escuela Rural San Ignacio	
Salamina				Dirección de Núcleo Educativo	
Filadelfia	Concejo municipal			Dirección de Núcleo Educativo	
Manizales	Secretaría de Educación CDC UMATA	Fundación OACIS Corporación Impacto de Onda Red Galerías		Liceo Eugenio Pachely Universidad de Caldas Promotores Ambientales IDEA Universidad Nacional de Colombia Colegio El Trébol Liceo Mixto Aranjuez	La Patria
Villamaría		Alcaldía municipal Secretaría de educación departamental			

7 Unidades espacio-geográficas en que se dividen los municipios en Colombia.

Actores					
Municipio	Instituciones nivel central	Organizaciones No gubernamentales	Juntas de acción comunal JAC	Instituciones educativas	Otras
Neira	UMATA			Dirección de núcleo educativo	Promotores ambientales, comunitarios
Chinchiná	UMATA			Politécnico El Naranjal, Colegio Santa Teresita Instituto Comercial Chinchiná Colegio San Francisco, Colegio Eduardo Gómez Arrubla	Promotores ambientales, comunitarios
Viterbo	UMATA		Juntas de acción comunal	Dirección de núcleo educativo	
San José				Docentes COLSATE	Promotores ambientales, comunitarios Comunidad en general
Belalcazar:	Oficina de planeación Alcaldía municipal		Acción Comunal	Colegio El Madroño Núcleo educativo	Promotores ambientales, comunitarios
Anserma					Promotores ambientales, comunitarios
Risaralda					Comité ecológico

Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental

Gráfico No. 2 Emblemas seleccionados en el departamento de Caldas				
Municipio	Planta Emblema	Animal Emblema	Criterios desección	
			Planta	Animal
Ríosucio	Palma Macana ( <i>Wettinia hirsuta</i> )	Loro Orejiamarillo ( <i>Ognorhynchus icterotis</i> )	Tráfico	Endémico y amenazado
Supia	Palma Corozo	Armadillo ( <i>Dasyus novencictus</i> )		Uso medicinal
Dorada	Dinde ( <i>Maclura tinctoria</i> )	Mono Aullador ( <i>Alouatta seniculus</i> )	Amenazado	Tráfico ilegal
Victoria	Árbol Mulato ( <i>Pollastea discolor</i> )	Mico Titi ( <i>Saguinus leucopus</i> )	Conservación	Endémico y Amenazado
Samaná	Siete Cueros ( <i>Tibouchina</i> sp)	Rana Roja ( <i>Minyobates opisthomelas</i> )	Representatividad	Descrito en este sitio por primera vez
Manzanares	Siete Cueros ( <i>Tibouchina</i> sp)	Barranquillo ( <i>Momotus Aequatorialis</i> )	Representatividad	Carismático
Pensilvania	Pasiflora ( <i>Pasiflora parritae</i> )	Venado <i>Odocoileus virginianus</i>	Descrito en este sitio por primera vez	Vulnerable
Aguadas	Iraca <i>Carludovica palmata</i>	Toche ( <i>Ramphocelus flammigerus</i> )	Tradición cultural	Tráfico ilegal
Pácora	Guayacán Rosado ( <i>Tabebuia rosea</i> )	Mochilero ( <i>Psarocolius decumanus</i> )	Carismático	Tradición Fiestas del Agua
Aranzazu	Fique <i>Furcraea</i> aff. <i>macrophylla</i>	Sirirí común ( <i>Tirannus melancholicus</i> )	Tradición artesanal	Tráfico ilegal
Salamina	Manzano o Cariseco <i>Billia columbiana</i>	Colibrí ( <i>Colibri coruscans</i> )	Carismático	Conservación
Filadelfia	Ceiba ( <i>Spirotheca rhodostyla</i> )	Guacharaca ( <i>Ortalis motmot</i> )		Caza ilegal o tráfico

Municipio	Planta Emblema	Animal Emblema	Criterios desección	
			Planta	Animal
La Merced	Guayacán Amarillo ( <i>Tabebuia chrysan- taha</i> )	Turpial Montañero ( <i>Icterus chrysater</i> )	Carismática	Trafico ilegal
Manizales	Anturio negro ( <i>Anthurium cabrense</i> )	Barranquillo ( <i>Momotus aequatorialis</i> )	Endémico y amenazado	Carismática
Villamaría	Siete cueros ( <i>Tibouchina lepidota</i> )	Danta ( <i>Tapirus pinchaque</i> )	Endémico y amenazado	Conservación
Chinchiná	Guayacán amarillo ( <i>Tabebuia chrysan- taha</i> )	Armadillo ( <i>Dasyus novemcinctus</i> )	Carismático	Uso medicinal
Neira	Cedro Colorado ( <i>Cedreala odorata</i> )	Mirla Fina ( <i>Turdus fuscater</i> )	Amenazado	Carismático
Viterbo	Samán ( <i>Samanea saman</i> )	Coolí ( <i>Phimosus infuscatus</i> )	Carismático	Distribución restringida y conservación
Anserma	Guamo ( <i>Inga sp.</i> )	Armadillo ( <i>Dasyus novemcinctus</i> )	Representativo	Uso medicinal
Risaralda	Molinillo ( <i>Talauma hernandezii</i> )	Barranquillo ( <i>Momotus aequatorialis</i> )	Amenazado	Carismático
Belalcazar	Heliconia ( <i>Heliconia rostrata</i> )	Colibrí ( <i>Florisuga mellivora</i> )	Extracción del bosque	Conservación
San José	Cedro Rosado ( <i>cedrela odorata</i> )	Perezoso ( <i>Bradypus variegatus</i> )	Extracción del bosque	Amenazado
Marulanda	Siete cueros ( <i>Tibouchina sp</i> )	Venado ( <i>Odocoileus virginianus</i> )	Endémico y amenazado	Conservación

Estudio do caso:

## **“As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”**

Laurence Granchamp, Florentino Aquiles Simões,  
Eric Sabourin e Ghislaine Duqué

### **Resumo**

Este artigo trata do processo de constituição das organizações de trabalhadores rurais enquanto sujeitos do desenvolvimento. A partir do estudo comparativo de dois casos, em torno da gestão dos recursos naturais, demonstramos a construção de uma convergência política entre as necessidades de fortalecimento da agricultura familiar e as de preservação do meio ambiente. Essa convergência, fruto de uma construção retórica que tem efeitos na prática, favorece uma nova imbricação entre ação pública e ação coletiva. Esta imbricação, porém, não pode se dar sem a existência de um sistema de atores atuando em regime de interdependência, gerando assim uma verdadeira teia de aprendizagem social, na qual os atores produzem novas formas de governança apoiadas na busca pelo controle da historicidade do desenvolvimento.

Palavras-chaves : organizações de trabalhadores rurais, interação ação coletiva/ação pública, aprendizagens sociais, gestão dos recursos naturais, desenvolvimento sustentável, governância

## Introdução

Após a abertura democrática podemos constatar, no Brasil como também em toda América Latina, um crescimento contínuo da participação das “organizações da sociedade civil” nos processos de desenvolvimento rural e ambiental. As organizações dos agricultores familiares (associações, cooperativas, e, principalmente, os sindicatos dos trabalhadores rurais) passaram então a ocupar os espaços abertos no contexto da descentralização das funções do Estado, fortalecendo assim o seu papel político e social.

Tanto na Amazônia oriental como no Nordeste brasileiro, as organizações de trabalhadores rurais (OTR)<sup>1</sup> (associações, sindicatos, federações sindicais, ONG impulsionadas pelo movimento sindical rural) começaram a ocupar um papel central na implementação de projetos de gestão de recursos naturais. Através destes, as OTR vêm ampliando suas funções (concepção de projetos, implementação sob contratação ou intermediação) e os níveis de intervenção (local, regional, nacional), multiplicando assim as possibilidades de interfaces na relação com o Estado e suas instituições nos diversos níveis e com outros atores do desenvolvimento.

Este artigo é uma contribuição na reflexão sobre as condições de emergência das organizações de trabalhadores rurais enquanto ator coletivo no campo do desenvolvimento sustentável, participando na construção da convergência política entre as problemáticas da agricultura familiar e as do meio-ambiente. De fato, apesar da importância social e econômica da agricultura familiar na região Norte (Amazônia) e no Nordeste, as políticas públicas não deram, em geral, prioridade a essa categoria social até meados dos anos 90.

---

1 Todas as organizações que compõem estes agrupamentos regionais não são agrícolas – elas emergem no entorno das organizações agrícolas (e em seguida se desenvolvem): os movimentos de mulheres, as organizações religiosas de defesa dos direitos (das populações ameríndias ou dos camponeses), os sindicatos dos professores do meio rural, ou as organizações que têm como objetivo principal a defesa do meio ambiente (que às vezes emergem das próprias organizações agrícolas). Nós empregamos o termo “OTR” para nos referir a esse conjunto de organizações que se agrupam e se instituem em nível regional.

O reconhecimento dessa categoria, a agricultura familiar, está muito ligado a uma crescente crítica ao modelo industrial de agricultura e seus efeitos sobre o meio ambiente. Esse reconhecimento se alimenta no postulado de que os agricultores familiares representariam uma categoria permitindo uma maior adequação com os objetivos do desenvolvimento sustentável, combinando objetivos ambientais com o desafio social da permanência das populações rurais no campo. No entanto, essa problemática foi elaborada primeiro no contexto dos países industrializados; no contexto brasileiro foi preciso um trabalho político de construção de uma convergência que não era nada óbvia.

De fato, nas duas regiões, por diversos determinantes e processos, a reprodução da exclusão social de uma ampla parte dos agricultores familiares não favorece essa coincidência entre objetivos ambientais e os da reprodução da agricultura familiar. Nas duas regiões, sempre que os investimentos em infraestruturas tendem a melhorar as condições de produção e de vida, são os produtores mais capitalizados que se apropriam ou se beneficiam: na Amazônia, a chegada da estrada, da energia, dos serviços de base cria uma valorização fundiária que tende a acelerar a expansão da fronteira agrícola, e portanto de novos desmatamentos (Coy, 1996) ; no Nordeste semi-árido, a construção de barragens ou obras de irrigação raramente beneficiam os pequenos agricultores além de contribuir para geração de problemas ambientais. No entanto, a emergência de movimentos sociais nessas regiões indica a possibilidade de rupturas nessas tendências, traduzindo a capacidade dos atores locais em se constituírem enquanto “sujeitos do desenvolvimento” no processo de construção dos seus territórios.

Destarte, consideramos importante destacar as aprendizagens sociais que resultam da interação entre os diferentes atores do desenvolvimento. Através de diversos dispositivos estes atores tecem a interface entre política pública e ação coletiva. Examinaremos assim, como as organizações estudadas exercem influência sobre a definição das orientações do desenvolvimento, quais são os limites e os riscos. Postulamos a existência de uma capacidade reflexiva dos atores, que lhes permitiria se constituir em sujeitos históricos do desenvolvimento de seus territórios e assim construir seus modos de governança.



## A emergência das organizações regionais dos agricultores como atores do desenvolvimento sustentável

Os casos estudados apresentam um certo número de traços comuns. Em primeiro lugar, eles se caracterizam por um agrupamento das organizações dos agricultores de vários municípios, apoiando-se principalmente nos sindicatos dos trabalhadores rurais, nas associações e cooperativas agrícolas e algumas associações não agrícolas (de jovens, de professores, por exemplo). No momento das mobilizações essas organizações juntam ainda outros grupos, notadamente os ligados à igreja Católica, tais como as Comunidades Eclesiais de Base, a Comissão Pastoral da Terra, o Conselho Missionário Indígena, etc.

A capacidade federativa é desigual em cada caso. Podemos definir essa capacidade federativa de uma entidade como a representação de um conjunto mais ou menos denso de organizações e de atores, os quais aderem, de grosso modo, aos objetivos e aos fins perseguidos pela organização federativa. Podemos assim considerar que a “capacidade federativa” é muito mais forte quando os atores são heterogêneos (ou seja, provenientes de diferentes lugares ou intervindo em diferentes escalas) e que suas próprias finalidades também são diferentes daquelas que eles associam à organização federativa.

O segundo ponto em comum entre essas federações ou associações é que elas desfrutaram de apoio científico e metodológico através de programas de cooperação internacional. A associação de instituições francesas de pesquisa-desenvolvimento com a Universidade Federal do Pará nos casos amazônicos, deu origem ao Centro Agro-Ambiental do Tocantins em Marabá e ao Programa Agroecológico da Transamazônica em Altamira. A cooperação francesa também se fez presente no caso nordestino através das parcerias e contatos contínuos não formalizados com a Universidade Federal de Campina Grande, somando-se ao apoio formal e mais estreito entre a ONG nacional ASP-TA e o pólo sindical da Borborema.

Apesar dos pontos comuns, existem, notadamente, diferenças de origem na formação dos movimentos regionais e nas suas respectivas trajetórias. As duas OTR amazônicas que tomaremos como exemplo, se

integram no contexto da fronteira agrícola. A primeira, o MDTX (Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu), se formou no contexto da colonização agrícola planejada pelo Estado-2; a segunda, a FATA, emergiu no contexto de sangrentas lutas pela terra na região de Marabá (sudeste do Estado do Pará). Portanto, nessa região, os sindicalistas camponeses adquiriram uma grande combatividade e um espírito de luta que não diminuiu com o tempo e que, ao contrário, vem se ampliando a partir do investimento em novos objetos de mobilização e de luta no período mais recente (Hébette 2002): a reprodução social e econômica no espaço conquistado.

Assim, podemos destacar três processos figurando na gênese destas organizações:

- A reação ao declínio econômico dos agricultores familiares que tinham começado uma ascensão social graças ao acesso à propriedade da terra e aos preços favoráveis das culturas de exportação (cacau e pimenta-do-reino em particular);
- A luta de uma categoria que recusa a acentuação da sua marginalidade social e espacial e que entra em competição com outras categorias pelo espaço num contexto “aberto”, no sentido de que as possibilidades de manutenção, de consolidação ou de melhoria da posição no espaço social estariam ligadas ao acesso à terra, e;
- A construção de uma identidade positiva (ou desconstrução da marginalidade social) dentro de um espaço fundiário e social “fechado”, na medida em que a apropriação desse espaço reproduz as relações tradicionais de dominação, como foi percebido no caso nordestino.

Estes movimentos camponeses têm como principais características:

- A constituição de federações regionais<sup>2</sup> e o apoio de pesquisadores e universitários através de programas de cooperação;

---

2 No caso da Paraíba, o PSB visava fundar uma federação concorrente da FETAGRI no Estado, a exemplo da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul do Brasil, tendo em vista suas profundas divergências com a Federação atual, herdeira do sistema de cooptação.

- Uma base sindical camponesa, apesar do delineamento de objetivos mais amplos, englobados em um *projeto de desenvolvimento para o território*, particularmente nítido no caso da região Transamazônica, e;
- A procura de condições de manutenção da agricultura familiar, tanto nas regiões de fronteira amazônica quanto nas regiões semi-áridas nordestinas. Na Amazônia, a agricultura familiar é promovida como fator de proteção contra as práticas predatórias do meio, enquanto que no Nordeste a revalorização dos conhecimentos locais e a introdução de novas práticas forjam a imagem de uma agricultura em simbiose com o meio semi-árido.

Em ambos os casos, esses movimentos sociais têm em comum a busca pela convergência social e política entre as problemáticas ligadas ao reforço da agricultura familiar e as de proteção do meio-ambiente. Essa construção não passa pelos mesmos canais, considerando as diferenças entre os meios biofísicos.

Na Amazônia, a aproximação das duas problemáticas se dá em torno da limitação do desmatamento e da estabilização da fronteira. No nordeste semi-árido, o problema do acesso à água é central, uma vez que ele é condição de sobrevivência para os pequenos agricultores, mas tende a ser colocado em termos mais amplos de uso dos meios em relação ao risco da desertificação.

Na Amazônia, o interesse internacional pela maior das últimas florestas tropicais úmidas favorece o acesso a financiamentos internacionais e a oferta de projetos de conservação. O Nordeste não se beneficia de tal alavanca internacional. No entanto, através de programas que entraram em cena durante o governo Lula, o interesse nacional e os investimentos realizados nos últimos anos contrabalançam o desequilíbrio aparente entre as regiões em termos de volumes de financiamento para projetos conduzidos pelas OTR, conforme demonstra o quadro 1 baseado na comparação, em volume de financiamento, entre dois programas em que foi privilegiada a parceria entre OTR e poderes públicos.

**Quadro 1**  
**Comparação de fluxo de financiamentos entre regiões.**  
**Exemplos: o P1MC e o PDA**

Região	Nordeste :	Amazônia
Nome do programa	P1MC (Programa 1 Milhão de Cisternas)	PD-A (Programa de Proteção das Florestas tropicais do Brasil – PPG7)
Minist. Coord.	Minist. Desenvolvimento social / sec. Fome zero	Minist. Do meio ambiente / sec. executiva do PDA
Período	De 2003 a 2008	Fase 1 - 1995-2004 <sup>3</sup> : Fase 2 - 2005-08 <sup>4</sup> :

Constata-se que os volumes de financiamento são mais favoráveis para a região Nordeste, onde vivem 43% dos agricultores familiares do país. O limite desta comparação é que o P1MC não é um programa cujo objetivo principal é a preservação ambiental, mas sim o desenvolvimento social. Entretanto, são dois tipos de financiamentos que são administrados pelas OTR e que podem contribuir para reforçá-las.

É principalmente através da reflexão sobre as modalidades de manutenção da agricultura familiar, desencadeadas no início dos anos 90 que se efetua a aproximação entre os defensores de um desenvolvimento territorial baseado na agricultura familiar e nas reflexões sobre a preservação do meio-ambiente na Amazônia. A construção desta convergência é em si mesma uma primeira trama do que denominaremos mais adiante de “teia de aprendizagem social”, uma vez que ela não se fez

3 22,5 milhões para a fase 1; As experiências dos projetos PDA envolvem mais de seis mil famílias que trabalham com sistemas agroflorestais e recuperação de áreas degradadas; manejo de recursos florestais e de recursos aquáticos; preservação ambiental; e segurança alimentar. Source: MMA, <http://www.mma.gov.br/>

4 5,1 milhões USAID, 700 mil são provenientes do fundo fiduciário da floresta tropical, 753 mil do governo brasileiro e mais 12,8 milhões pelo Instituto Alemão de Crédito para a Reconstrução (KfW, do alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau). Source: MMA.

sem a participação efetiva das organizações na constituição de espaços públicos de discussão e negociação.

A mudança estrutural na esfera pública mostra que o movimento sindical não busca mais unicamente reivindicar direitos mínimos antes de assegurar a sobrevivência de um grupo profissional; ele tornou-se uma força que propõe alternativas de longo prazo inscritas em um projeto de “desenvolvimento regional integrado” incorporando a dimensão ambiental. Este projeto político abarca setores tão diversos quanto a formação de jovens agricultores, a política fundiária, o desenvolvimento agrícola ou florestal.

Essas organizações (OTR) têm aproveitado assim de um duplo apoio que lhes propicia uma nova legitimidade<sup>5</sup> e lhes permite assegurar uma posição na intermediação social. Esta posição favorece a execução de diversos projetos no domínio ambiental. Tomaremos como exemplo as grandes linhas de dois desses projetos para destacar o papel desempenhado pelas OTR.

### **Os modos de intermediação e de intervenção das OTR na execução de projetos de gestão dos recursos naturais (GRN)**

A adoção das proposições pelos poderes públicos como instrumento de políticas públicas é uma das estratégias empregadas tanto pelas OTR nordestinas como pelas amazônicas. À diferença do Nordeste, entretanto, as proposições das OTR amazônicas são elaboradas mais a partir de discussões e negociações em seminários do que na base de experiências concretas validadas por toda uma rede de agricultores.

Dois exemplos ilustram particularmente bem esses casos de políticas públicas “alternativas” que, inicialmente foram elaboradas pelos movimentos sociais regionais, para depois serem adotadas pelo Estado Federal e transformadas em políticas públicas oficiais, e em seguida

---

5 Pode-se mesmo considerar que esta legitimidade se constrói de forma sinérgica: de um lado, as parcerias com as ONG internacionais lhes dá uma audiência extra-local que favorece seu reconhecimento pelos poderes públicos, e de outro, o reconhecimento pelos poderes públicos acentua aos olhos dos parceiros nacionais ou internacionais seu potencial de ação local .

aplicadas pelas OTR localmente: trata-se do Proambiente na Amazônia e do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) no Nordeste (ver Anexo 1).

Observa-se que no caso do Proambiente, a referência aos serviços ambientais é um argumento de promoção do projeto, em contrapartida, o argumento forte do P1MC não é ecológico, mas sanitário e social. Além disso, o Ministério encarregado do P1MC é o Ministério do Desenvolvimento Social, enquanto que o Proambiente é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portanto, para as OTR que promoveram o P1MC e hoje executam esse programa, as cisternas se integram numa concepção de relação estreita entre os homens e destes com a natureza (o meio semi-árido), que elas se esforçam em transformar. As cisternas são assim, apenas mais um elemento em busca do convívio dos colonos nordestinos com o semi-árido. Significa aprender a aproveitar as características do meio biofísico e não lutar sem descanso contra ele.

Nos dois casos, os recursos humanos locais das organizações passam por grandes dificuldades para realizar os ajustes necessários ao alcance dos objetivos dos projetos selecionados. Entretanto, ao longo do tempo, eles adquirem competências específicas ou aprendem a mobilizar as capacidades de outras categorias, como as dos jovens universitários ou técnicos de outras instituições, através do trabalho político de “agregação” às causas e aos grupos sociais.

Um aspecto a ser destacado nessas experiências é a dimensão da sociabilidade. As atividades dessas organizações no interior dos municípios rurais influenciam sobremaneira o processo de aprendizado dos jovens recém formados ou em formação. Em efeito, à exceção das instituições religiosas, não existem praticamente outras organizações que realizem tantos encontros, seminários, discussões e trocas. Essas discussões e encontros socializam uma parte dos jovens nos desafios e problemáticas do desenvolvimento. Elas dão um forte sentimento de utilidade pessoal, mas também elas comportam uma dimensão festiva que aprofunda o valor do compromisso pessoal, ganhando assim uma dimensão afetiva. Por isso, é necessário relativizar os modelos de análise estratégica e os tipos de racionalidades privilegiadas nas interpretações do social. Esses projetos revelam a complexidade das interdependências entre agentes heterogêneos na constituição do tecido social local.

## Interface e aprendizagem social

### *A emergência de uma interface social*

A observação das montagens dos diferentes projetos nos leva a constatar, por sua vez, a existência de “corretores locais do desenvolvimento” conforme Bierschenk et al. (2000). É importante ressaltar que a posição de corretor é construída no processo, ela não resulta necessariamente das competências imanentes dos agentes. Estes últimos se encontram em “configurações”<sup>6</sup> que lhes permitem adquirir competências específicas seja pela formação dos dirigentes das organizações, seja por alianças ou recrutamentos, ou seja pelo aumento do capital cultural e social da organização. A aquisição dessas competências (no triplo sentido que nós acabamos de definir) permite-lhes tornar-se

[...] un acteur de plus en plus spécialisé, voire ‘professionnalisé’, [qui] répond à la décentralisation et à la dénationalisation des canaux de la rente du développement et aux formes participatives promues par les agences de développement depuis plus d’une vingtaine d’années.

(Bako-Arifari et Le Meur 2001:135).

Ora, esta especialização pode conduzir a uma multiplicação de atores intervindo em diferentes níveis ou diferentes domínios. A questão então é saber se esta multiplicação conduz a uma verdadeira participação democrática, através da multiplicação de interfaces possíveis na interação entre os poderes públicos e a sociedade civil, ou se os agentes se comportam como “porteiros do desenvolvimento” controlando o acesso aos diferentes recursos do desenvolvimento para seu próprio proveito político, econômico ou simbólico.

A situação das regiões de fronteira agrícola, tal como na Amazônia brasileira, é particularmente propícia ao desenvolvimento de relações

---

6 No sentido de N. Elias (2004) “Dire que les individus entrent dans des configurations, c’est dire que le point de départ de toute enquête sociologique est une pluralité d’individus qui, d’une manière ou d’une autre, sont interdépendants. Dire que les configurations sont irréductibles, c’est dire qu’on ne

sociais marcadas pelo clientelismo (Léna *et al.*, 1996). Além disso, o campo do desenvolvimento rural é muito marcado por relações interpessoais destinadas a fortalecer redes políticas e de clientela (Picard 1996). Entretanto, o clientelismo está longe de ser uma especificidade amazônica (Léna 1996). Até hoje, é sobre essas bases clientelistas que as elites tradicionais mantêm o seu poder no Nordeste. Ora, a nova configuração política, ao mesmo tempo em que ela deixa uma maior margem de manobra às OTR, podendo se constituir numa formidável ferramenta de democratização, abre também as portas para a reprodução das relações tradicionais de domínio.

Os porteiros do desenvolvimento são esses agentes locais que constituem um canal por onde passa o controle do acesso dos recursos aos grupos de agricultores. Eles controlam principalmente a tomada de decisão definindo quem tem o direito ou não de fazer parte de um certo projeto. Em todo caso, *“la stratégie principale de l'intermédiaire consiste à servir davantage 'd'écran' que de moyen de communication entre la société englobante et la société paysanne, ce qui lui permet ainsi de contrôler l'incertitude de part et d'autre de l'interface”* (Bierschenk *et al.*, 2000).

Ora, esses tipos de práticas sociais traduzem os hábitos dos diferentes agentes e revelam a lógica da integração ao sistema social dominante, notadamente nas regiões de fronteira.

Não obstante, agir numa perspectiva inovadora, de busca de relações mais democráticas e em direção à construção de novas competências pela aprendizagem, supõe a existência de uma interface social que funciona como *“le point critique d'intersection ou de liaison entre différents systèmes sociaux, champs ou niveaux d'ordre social, où les discontinuités structurelles, basées sur des différences de valeurs normatives et d'intérêts sociaux, sont les plus à même d'être trouvées”* (Long 1989: 1-2). Como esses diferentes agentes entram em relação e como se institui a interface social?

Na medida em que os sistemas sociais locais não estão ainda estabilizados, no sentido de Giddens, 1987, a abertura dos espaços públicos de negociação coloca os diversos agentes em interação, ao mesmo tempo em que eles estão numa situação de resistência nos seus campos respectivos. Produz-se então, um sistema de interdependência de agentes que qualifica e reforça a posição dos mesmos nos seus respectivos



campos, gerando descontinuidades estruturais, ou seja, produzindo situações de interface social. O sistema de interdependência é marcado por conflitos, negociações e busca de regulação, o que releva de um processo de mediação e de aprendizagem social.

### A teia de aprendizagem social

Antes de desenvolvermos de que maneira realizam-se as aprendizagens mútuas que permitem fazer evoluir o conjunto da configuração social, retomemos nossa segunda questão: esses movimentos pretendem conciliar o reforço de sua base sindical, os agricultores, com as exigências do desenvolvimento sustentável. Mas esse princípio é bem vago e a implementação de projetos específicos necessita de inúmeras arbitragens e mediações entre os dois componentes de uma mesma política. A solidez desta aliança não pode ser testada senão no quadro de políticas precisas.

Essa questão nos obriga a colocar um outro olhar sobre a problemática da emergência de um campo do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Este espaço, a interface social, com fronteiras abertas, incompletas e não definidas, pode tornar-se um meio de aprendizagem permitindo refletir sobre a construção de uma governança territorial negociada, levando em conta a gestão dos recursos naturais no quadro da relação entre os agricultores, as organizações sindicais, as instituições locais de desenvolvimento e as políticas públicas? As ações coletivas desencadeadas pelas organizações que se materializam na obtenção e implementação de projetos de desenvolvimento, permitirão romper com o modelo tradicional de dominação na fronteira amazônica e no Nordeste?

Os novos agentes do desenvolvimento ocupam uma posição intermediária entre a ação pública e o nível local, seja no campo do desenvolvimento agrícola, notadamente em torno dos projetos de créditos ligados ao Programa nacional de reforço da agricultura familiar (PRONAF), seja no campo do desenvolvimento sustentável e do meio-ambiente, notadamente em torno de diferentes programas coordenados pelo Ministério do Meio-Ambiente. A proximidade desses dois campos se manifesta notadamente na trajetória do *Proambiente* que, após ter sido

adotado pelo Ministério do Meio-Ambiente (MMA) foi finalmente retomado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Mas esta substituição de autoridade de tutela, desejada pelas organizações, não manifesta também um limite da convergência entre a problemática da agricultura familiar e aquela do meio-ambiente? M. Muchagata *et al.* (2003: 54) observam que

[...] os agricultores e suas organizações engajam-se fortemente no debate sobre a política agrária, mas abstêm-se da discussão sobre a legislação ambiental [...], a não ser por um apoio global a “agenda ambientalista”, aparentemente sem se preocupar com as conseqüências que essa legislação pode ter sobre suas vidas. Essa situação começa a mudar na medida em que os agricultores percebem que normas ambientais como o condicionamento do crédito ao respeito da reserva legal para a Amazônia de 80% da área da propriedade ameaçam colocá-los, na sua grande maioria, na ilegalidade, além de colocar em risco seu modo de vida.

Face ao endurecimento das normas legais, a reação dos agricultores e de suas organizações, até recentemente, consistia essencialmente em negociar exceções para os pequenos produtores; o Proambiente constitui uma resposta de natureza nova, que se considera mais global, ao fornecer um apoio financeiro e técnico aos modos de uso menos agressivos ao meio ambiente.

Faz-se necessário considerar o conjunto dos agentes, dispositivos e procedimentos que podem potencialmente melhorar a capacidade de inovação no desenvolvimento rural quando eles funcionam em interrelação. Supomos, assim, que o conjunto dos agentes – administrativos, ONG, sindicatos, associações e cooperativas ligadas às federações agrícolas, a Universidade e as redes de atores sociais em relação com a agricultura familiar nas regiões estudadas, como as articulações regionais (Articulação do Semi-Árido-ASA, Grupo de Trabalho Amazônico-GTA) – formam uma teia de aprendizagem social (TAS). A teia subentende uma multiplicidade de interações possíveis, pois

l'apprentissage social doit être pensé comme un processus affectant l'ensemble de la société, en particulier les relations sociales quotidiennes

vécues par les individus de base de l'agriculture et des espaces ruraux et non seulement les relations institutionnelles ou entre individus considérés comme des 'acteurs'.

(Albaladejo 2003)

Neste sistema de interdependência, a análise sobre os agentes/atores deve ir além da compreensão de suas estratégias racionalmente estabelecidas, porque eles estão confrontados com os desafios de ultrapassar, no seio da experiência vivida nestes projetos alternativos, as tensões exercidas pela co-existência de duas lógicas de ação: a da integração e a estratégica. A primeira remete ao processo de socialização dos agentes nos seus campos respectivos de pertença. Os diferentes agentes tendem a agir no interior do seu campo de pertencimento em acordo com as normas de funcionamento e o jogo social específico do seu campo: o que um intelectual persegue não é a mesma coisa que um político, que um agricultor e assim por diante (Bourdieu 1984).

São, portanto, lógicas de ação contraditórias que os atores precisam combinar. Uma primeira lógica leva à reprodução dos *habitus* específicos dos agentes envolvidos no campo do desenvolvimento sustentável; mas ao mesmo tempo, a emergência da problemática ambiental e a co-construção pelos diversos atores dos modos de implementação da mesma a nível local, confronta a primeira lógica de reprodução-integração ao grupo de pertencimento (ou grupo em nome do qual os agentes participem das discussões e da TAS) com as necessidades e exigências dos dispositivos instituídos. Manifesta-se então uma outra lógica de ação, chamada de *estratégica*, que orienta os tipos de relações sociais estabelecidas no sistema de interdependência (Dubet 1994); os projetos de desenvolvimento são vistos pela ótica da concorrência, eles fazem parte do mercado de oportunidades.

Os esforços de construção social da governança a nível local, conduzem à confrontação entre os interesses dos diferentes agentes. Esta confrontação constitui a gênese das arenas locais<sup>7</sup> (Olivier de Sardan 1995) de disputas por projetos de gestão dos recursos naturais. Participam desta discussão, em grau e intensidade variados, o agente financeiro, os agentes de desenvolvimento, os intelectuais, os agricultores e suas

organizações representativas, os políticos locais, etc. É o contexto de ação, a natureza do projeto, as estratégias individuais e institucionais, mas também o estado das relações de poder que determinam as orientações da ação, assim como o posicionamento dos agentes na estrutura da arena local. Esta experiência é marcada por *bricolages* institucionais, pilotagens com vistas à confrontação de concepções divergentes em todas as fases.

A tensão vivida pelos agentes entre essas duas lógicas, favorece uma atividade reflexiva que lhes permite reinterpretar o contexto e dar um significado à experiência vivida. Portanto, uma terceira lógica de ação passa a coexistir com as duas anteriores: a da subjetivação. É essa lógica da subjetivação que permite aos agentes tornar-se atores.

A análise deve então levar em conta o fato que os atores são dotados de um estoque de conhecimentos que, uma vez compartilhados, permitem uma transformação do indivíduo. Deste modo, o desenvolvimento rural precisa ser pensado não somente a partir das organizações camponesas ligadas ao movimento sindical, mas pelo viés da relação entre os diferentes atores que são a gênese mesma da TAS. Esta via, aberta pela sócio-antropologia da mudança social, permite ver o ator como participante de um processo de co-construção social, ele mesmo fazendo parte desta construção.

[...] Les stratégies et constructions culturelles mises en œuvre par les individus n'émergent pas ex nihilo mais sont tirées d'un stock de répertoires disponibles (verbaux et non verbaux) qui sont jusqu'à un certain degré partagés par d'autres individus, contemporains ou prédécesseurs. C'est à ce point que l'individu, est, pour ainsi dire, métaphoriquement transmué en un acteur social, ce qui signifie que « l'acteur » (comme dans une pièce de théâtre) est une construction sociale plutôt que le seul synonyme de la personne individuelle ou de l'être humain.

(Long 1989: 224-225)

7 Pode-se entender por "local" neste contexto não uma escala geográfica mas um domínio de ação que é investido pelos atores e engendra a constituição da área ou arena.

## Conclusão

A densificação do tecido social, através do reconhecimento da agricultura familiar e a convergência entre esta e o campo do desenvolvimento sustentável, cria condições particularmente favoráveis à multiplicação das ações coletivas. Esses três fatores conduziram a rearranjos institucionais, a reestruturações organizacionais, tanto no seio das organizações locais quanto no seio dos organismos do Estado, traduzindo por isso mesmo a interdependência dos agentes ligados às configurações específicas do desenvolvimento rural. Os sinais de uma democratização do desenvolvimento são ainda discretos, mas tangíveis. Mas, entre a reprodução das práticas clientelistas e a difusão de novos modelos de relações mais democráticas, as OTR estão sempre “por um fio”.

Sem dúvida um dos principais limites deste processo de aprendizado está ligado à maneira como as experiências de desenvolvimento (projetos) chegam até a população envolvida. Assim, nos projetos que elas enquadram, essas organizações são responsáveis pela escolha de quem participa e quem não participa. As lideranças tendem a reforçar um pequeno grupo de beneficiários, apostando que os principais ensinamentos poderão se difundir aos outros. Isto indica que apesar das possibilidades de diálogo entre os diversos atores, essas situações de interface também dão lugar à reprodução de práticas clientelistas, eleitoreiras, etc. As dificuldades ligadas a essas práticas no processo de desenvolvimento rural são bem demonstradas pelos trabalhos de D’Incao e Roy (1995) e Durousset (2001).

Mesmo que as inovações sejam discretas, elas podem ser compreendidas como o indicador da criação de espaços abertos à sociedade rural, onde se pode desenvolver o exercício “de aprendizagem democrática” pela confrontação de interesses, negociação e mediação das injunções existentes. Os atores são conscientes da diversidade de determinantes na participação de cada um nas múltiplas interfaces, e eles experimentam coletivamente a necessidade de desenvolver novos procedimentos, dispositivos e mecanismos que permitam regular esta diversidade de lógicas e desembocar na possibilidade de imaginar coletivamente um mundo comum: aquele da gestão dos recursos naturais.

As experiências mostram que não existe um fatalismo nem das regiões amazônicas condenadas à concentração fundiária e extinção dos recursos naturais, nem das regiões do nordeste condenadas à seca e à pobreza sem outra alternativa senão migrar para os grandes centros urbanos.

Três elementos contribuem para a transformação da consciência discursiva e a competência dos agentes, traduzindo o processo de co-construção de saberes. De uma parte, as experiências vividas através dos projetos são o suporte de aquisição de competências, tais como definidas por A. Giddens (1987), a saber:

[...] tout ce que les acteurs connaissent (ou croient), de façon tacite ou discursive, sur les circonstances de leur action et de celle des autres, et qu'ils utilisent dans la production et la reproduction de l'action'.

Através da elaboração e execução, a aquisição dessas competências é um verdadeiro instrumento de governança local, em razão dos vínculos que os atores locais criam entre si nessas ocasiões. Estas experiências são portadoras de relações mais democráticas a nível da sociedade rural (ver particularmente D'Incao e Roy 1995), elas obrigam os diferentes atores a interagir e a confrontar seus diferentes interesses, gerando processos de inovação e de aprendizagem.

Por outro lado, no desenvolvimento dos projetos, toda uma série de situações imprevistas emerge dando lugar a uma reflexividade pragmática dos agentes, e vão até ao ajustamento mútuo das normas e das práticas. Como já sublinhamos, a oferta orientada pelo Estado favorece todo um conjunto de debates até a emergência de projetos que não estão sem influência sobre as práticas institucionais dos diversos agentes. Mas esses projetos podem também se encontrar em desacordo em relação às normas legais levando ao ajuste destas<sup>8</sup>.

Estes processos de inovação e de aprendizagem conduzem a um tipo de governança territorial negociada. Neste caso, o território, considerado como espaço social, se apresenta como um sistema de ação histórica,

---

8 Como foi o caso dos projetos de gestão florestal comunitária, que tiveram início quando não existiam normas legais que enquadrassem essa atividade pelas categorias de populações que os desenvolviam.

produzindo novas sociabilidades, práticas sociais, etc. Enfim, o processo de responsabilização das organizações camponesas, observado notadamente no caso amazônico, contribui nitidamente para a ampliação do reconhecimento e da performance da participação das organizações da sociedade civil, tudo entrando potencialmente em tensão com as necessidades de democratização e ampliação da base desta participação para uma melhor governança local dos recursos naturais. Portanto, as potencialidades de cada situação se atualizam combinando três lógicas de ação: integração, estratégica e subjetivação. Ao lado dos agentes emergem os sujeitos da ação (no sentido de Paulo Freire) que procuram o controle da historicidade.

### Bibliografia citada

- Albaladejo, C. (2003). “La politique du “pacte territorial” produit-elle en Amazonie un apprentissage social dans le domaine du développement rural?”. Colloque “Anthropolitique et Gouvernance des Systèmes Complexes Territoriaux”, 21 mai, Hôtel de Région, Toulouse, LEREPS - CIRESS, 15 p.
- Bako-Arifari, N.; Le Meur, P-Y. (2001). “Une anthropologie sociale des dispositifs du développement”, in: Bare, J-F. (ed.). *L'évaluation des politiques de développement: approches pluridisciplinaires*. Paris: L'Harmattan, 120-173.
- Bierschenk, T.; Chauveau, J-P. ; Olivier de Sardan, J-P.(org.) (2000), *Courtiers en développement*. APAD: Karthala, Mayence, 328 p.
- Bourdieu, P. (1984). *Questions de sociologie*. Paris: Minuit.
- Coy, M. (1996). “Différentiation et transformation de l'espace au Nord du Mato Grosso: contribution à un modèle dynamique des fronts pionniers en Amazonie brésilienne”, in: Albaladejo, C., Tulet, J. C. (dir.) *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne*. Paris: L'Harmattan, 103-127.
- D’Incao M. C., et Roy, G. (1995). *Nós, cidadãos. Aprendendo e ensinando a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 279 p.
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil.

- Durousset, E. (2001). *À qui profitent les actions de développement ? La parole confisquée des petits paysans (Nordeste, Brésil)*. Paris: L'Harmattan, 177 p.
- Elias, N. (2004/1970). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris: Ed. de l'Aube. Agora Pocket, 222 p.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris: PUF.
- Hébette, J. (2002). "Movimento sindical e ações de desenvolvimento rural na região de Marabá. A construção de um nível regional de ação em parceria". *Agricultura Familiar*, 1 (3): 141-172.
- Léna, P., et al. (1996). "L'oppression paternaliste au Brésil", in *Lusotopie 1996*, Paris: Karthala/CEAN.
- Long, N. (1989). "Encounters at the interface. A perspective in social discontinuities in rural development". *Wageningen Studies in Sociology*, 27. Wageningen: Agricultural University.
- Muchagata, M., et al. (2003) "A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia Oriental nos anos 90", em A. Simões (org.), *Coleta Amazônica. Iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. Belém: Alves, 38-60.
- Olivier de Sardan, J. P., 1995, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala-APAD, 221 p.
- Picard, J., (1996), "La formation de clientèles chez les petits agriculteurs de la région de Marabá (Amazonie brésilienne)", in: *Lusotopie 1996*, Paris: Karthala/CEAN, 229-241.



## Anexo 1: Breve descrição dos dois programas

### *O Proambiente*

Aos olhos das OTR amazônicas, o Proambiente representa um verdadeiro desafio. Todas colocam em destaque este projeto de política pública, que teve início em 2004 com a implantação de uma dezena de pólos experimentais em toda a região amazônica.

Segundo um documento da FVPP, o Proambiente é “um programa de desenvolvimento socioambiental de produção familiar rural na Amazônia, um programa de desenvolvimento rural sustentável (...)”. Inspirados nos debates sobre a multifuncionalidade da agricultura, o Proambiente visa o reconhecimento (tanto entre os agricultores quanto junto aos poderes públicos e os atores de mercado) e o fornecimento de serviços ambientais. Mede-se assim toda a capacidade das OTR para captar e integrar as discussões internacionais e ligá-las à defesa de sua própria causa.

Trata-se então de um programa que passou por uma maturação progressiva a partir de 1999, quando as mobilizações anuais dos “Gritos” reuniam diferentes organizações rurais. Em 2001, uma primeira proposição foi apresentada e discutida pelas organizações presentes e as ONG que tomaram parte na elaboração (a FASE em particular). Em 2002, a Transamazônica foi escolhida como um dos doze primeiros pólos experimentais.

Este programa se apresenta por sua vez sob a forma de um crédito submetido à “ecocondicionalidade” e de um programa de planificação e de assistência técnica das atividades produtivas do agricultor. Em função das características ecológicas e ambientais de cada propriedade, os técnicos elaboram, em parceria com o agricultor, um projeto para o reflorestamento ou o uso dos recursos naturais presentes no estabelecimento agrícola. Cada um dos pólos atenderá cerca de 500 famílias de agricultores.

Os recursos colocados à disposição deste programa permitem financiar uma equipe administrativa em Altamira, formada por duas pessoas, uma equipe técnica composta por um profissional de nível superior em

ciências agrárias (agrônomo, engenheiro florestal ou licenciado), que coordena as atividades desenvolvidas pelos técnicos de nível médio, assim como quinze agentes florestais comunitários. Esses últimos são pessoas escolhidas entre as famílias participantes em cada localidade e têm por objetivo garantir um acompanhamento das experiências e interagir com os técnicos.

Os dirigentes insistem, sobretudo, no seu caráter inovador e promissor. Aos seus olhos, se trata antes de uma grande vitória política o fato de que o governo tenha concordado em fazer uma política específica para o desenvolvimento da Amazônia, de início sob a égide do Ministério do Meio Ambiente, depois do Desenvolvimento Agrário. Uma transferência que todos aprovaram, demonstrando na mesma ocasião que se trata verdadeiramente de um programa de desenvolvimento rural sustentável e não de um “simples” programa de conservação. Seu principal triunfo, segundo eles, é que o mesmo foi “adaptado para a região amazônica” e não elaborado dentro dos escritórios, longe das realidades sociais e ambientais das populações rurais regionais.

Para a representante da FETAGRI no Pará, esta planificação enfim vai permitir às organizações sair de seu papel de “bombeiro”: a linha de crédito específica permite lançar um desenvolvimento, integrando totalmente (pelo menos nos objetivos) a sustentabilidade ambiental.

### *Gestão da água pelas cisternas familiares e crédito mútuo*

Desde 2002, a Articulação do Semi-Árido Brasil (ASA-BRASIL)<sup>9</sup>, obteve do Estado Federal um vasto programa de apoio às iniciativas de autoconstrução de cisternas de captação e armazenamento das águas das chuvas no Estado da Paraíba. Este programa “1 Milhão de Cisternas” (PIMC) foi negociado na escala do conjunto dos 9 estados do Nordeste por uma fundação, a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA). Esta

---

9 Rede unificadora das articulações similares de cada Estado da região semi-árida. Estas constituem um fórum integrante das associações, paróquias, sindicatos, ONG e personalidades, numa reflexão e ação comuns em favor dos produtores familiares da região semi-árida.

fundação gere o programa P1MC através das Unidades de Gestão Locais, que são confiadas às ONG ou às OTR membros da ASA (Cf. Sabourin *et al.* nesta sessão). A autogestão na construção destas cisternas, representa um remédio para os dois grandes problemas do Nordeste: a falta de água potável para as famílias por uma parte, e por outra, a dependência na qual os políticos mantêm o povo, através de chantagem com os caminhões-cisternas que abastecem as comunidades rurais sem água.

## Presentación de los autores

### **Guillaume Fontaine:**

Doctor en Sociología por la Universidad de París 3, Sorbonne Nouvelle (Francia). Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Coordinador del programa de Estudios Socioambientales y del Observatorio Socio Ambiental de la FLACSO, Sede Ecuador. Autor de *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica* (FLACSO-IFEA-Abya Yala, 2003/2007); Editor de *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador* (FLACSO-Petroecuador-Petrobras-ILDIS, 2003-2006); Coeditor (con Iván Narváez), de *Yasuní en el siglo XXI: El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* (FLACSO-IFEA-Abya Yala-Petrobras-CEDA-WCS, 2007). gfontaine@flacso.org.ec

### **Geert van Vliet:**

Master en Economía, Universidad Libre de Amsterdam (1980), Doctor en Economía de la Universidad Paris I Panteón-Sorbonne. Investigador del Centro Internacional de Investigación em Agronomía y Desarrollo (CIRAD), Unidad de Investigación Políticas y mercados, Francia. vanvliet@cirad.fr

### **Richard Pasquis:**

Agrónomo y geógrafo. Investigador del CIRAD, Unidad medio ambiente y sociedades. Profesor invitado del Centro de Desarrollo Sostenible de

la Universidad de Brasilia (CDS-UnB) (Brasil) y coordinador del proyecto Diálogos/EU/WWF. Especialista en desarrollo territorial, gestión social de los recursos naturales y de la conservación de la biodiversidad, evaluación de los procesos de colonización (deforestación, cambios en el uso del espacio, infraestructuras, etc.) y de los impactos socio-ambientales de las políticas publicas. pasquis@cirad.fr

**Andréa Aguiar Azevedo:**

Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente (ECO/ UnB). Doutoranda do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/ UnB), Brasil. Linha de pesquisa em políticas publicas e gestão ambiental. Bolsista CAPES. Projeto financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Mato Grosso (FAPEMAT). aaabio@terra.com.br

**Benjamin Buclet:**

Doutor em socioeconomia do desenvolvimento da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, é pos-doutorando no Laboratório de Gestão do Território (LAGET), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e pesquisador associado ao Institut de Recherches pour le Développement (IRD, França). bbuclet@hotmail.com

**Carlos Castaño-Uribe:**

Ha sido Director General del Sistema de Parques Nacionales de Colombia por más de una década, Gerente General de Bosques, Aguas y Suelos de Colombia (INDERENA), Viceministro de Medio Ambiente encargado varias veces, Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), Director General del Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá, Subdirector de Calidad y Gestión Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá (CAR), Subdirector de Gestión social y Ambiental del Instituto Nacional de Vías. Es actualmente Coordinador de la Oficina del Caribe de Conservation International-Colombia. ccu\_2001@hotmail.com

**Felipe Cozzolino:**

Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pelo Programa EICOS da UFRJ. Integra o Grupo de Pesquisa “Áreas Protegidas e Inclusão Social” CNPq . Trabalha como consultor para instituições não governamentais em projetos vinculados aos temas Unidades de Conservação e Governança Democrática, gestão de áreas protegidas e participação *social*, e educação para a saúde. felipecozzolino@uol.com.br

**Marta de Azevedo Irving:**

Mestrado na Universidade de Southampton (UK) e Doutorado na Universidade de São Paulo em Oceanografia Biológica/Gestão de Recursos Hídricos. Pós Doutorado no Museum National d’Histoire Naturelle de Paris (MNHN) e École des Hautes Études em Sciences Sociales (França). Professora e Coordenadora Adjunta do Programa Eicos (Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) da UFRJ. Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq “Áreas Protegidas e Inclusão Social”. Autora de várias publicações nas temáticas de Planejamento e Gestão Ambiental, Desenvolvimento e Conservação da Biodiversidade, Turismo e Inclusão Social, Desenvolvimento Local e Participação Comunitária, entre outros. marta.irving@mls.com.br

**David Dumoulin Kervran:**

Doctor en Sociología por el Instituto de Estudios Políticos (París, Francia). Sociólogo en el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina, IHEAL-CREDAL, Universidad Paris III (Francia), después de un post-doctorado en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (IUED/NCCR N-S) (Ginebra, Suiza). Ha publicado varios artículos sobre los profesionales de la conservación de la naturaleza, sobre políticas ambientales, ONG y redes internacionales de militantes, conocimiento indígena, y los usos de la ciencia en controversias públicas, entre los cuales: “¿Quién construye a la aureola verde del Indio Global? El papel de los distintos actores transnacionales y la desconexión mexicana”, Foro Internacional, enero-marzo de 2005, 15 (5), 179: 35-64.  
david.dumoulin@univ-paris3.fr

**Ghislaine Duqué:**

Socióloga, Professora aposentada da UFPB, Professora voluntária da UFCG, Pesquisadora do CNPq, Campina Grande (PB), Brasil.

**Erika Juliana Estrada Villa:**

Licenciada en Biología y Química, Universidad de Caldas. Ha coordinado grupos en conservación de la biodiversidad y la línea de investigación en Biología de la Conservación de la Universidad de Caldas. Ha publicado en coautoría. “Coleoptera II: sobre algunas localidades colombianas para conocer y estudiar a *Enceladus gigas* Bonelli”, Boletín Científico Centro de Museos (Universidad de Caldas, 2004).

**Claudia Fragelli:**

Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS/UFRJ). Integra o grupo de pesquisa *Áreas Protegidas e Inclusão Social* (CNPq). Desenvolve projetos de pesquisa e consultoria para diversas instituições governamentais e não governamentais nas temáticas de turismo e inclusão social, gestão de áreas protegidas e metodologias participativas para a conservação de recursos naturais. Professora do Curso Técnico em Turismo, do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Sockow da Fonseca (CEFET-RJ).

claudiafragelli@hotmail.com

**Laurence Granchamp Florentino:**

Maître de Conférences en Sociologie, UFR Sciences sociales et pratiques sociales du développement, Université Marc Bloch-Strasbourg 2. Temas de pesquisa: Inovações sociais, transformações das práticas e processos de co-construção de políticas públicas de desenvolvimento sustentável; Ação coletiva, movimentos sociais rurais e conflitos sociais em volta do meio ambiente e da gestão dos recursos naturais. Última publicação: « La réforme agraire : politique de développement ou politique sociale ? », in S. Monclaire, J-F. Deluchey (Ed.) (2006), *Gouverner l'intégration : politique nationale et internationale du Brésil*, Editions Pepper.

Laurence.Florentino@umb.u-strasbg.fr

**Stéphane Guéneau:**

Formado em ciências econômicas da Universidade de Montpellier, na França. Antes de se associar ao Institut de Développement et Relations Internationales (IDDRI), em 2003, trabalhou como especialista comercial e ambiental para a ONG francesa Solagral. Além do mais, atuou na posição de consultor para diversas organizações internacionais, regionais e francesas. A partir de 2003, participou do Grupo Nacional Francês sobre Florestas Tropicais e coordenou a redação do livro “White Paper sobre florestas tropicais”. Atualmente, está envolvido em projetos de pesquisa e cooperação sobre normas e certificação florestais, especialmente na região amazônica brasileira.

stephane.gueneau@iddri.org

**Eric Sabourin:**

MS sociologia, Doutor em Antropologia, pesquisador do CIRAD, Département Environnement et Sociétés, UR Actions collectives, politiques publiques et marchés. Pesquisador visitante no Departamento de sociologia da Universidade de Brasília. Autor dos livros: *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais* (Cirad, Embrapa, Ufpb, 2002), *Camponeses do Sertão* (Embrapa-Cirad, 2003), *Tensions entre lien social et intérêts matériels dans l'action collective* (Mauss, Cirad, 2005), *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais* (Ufrgs, 2006), *Les paysans invisibles : organisations rurales du Brésil face aux politiques publiques* (Quae, in press). sabourin@cirad.fr

**Altair Sancho:**

Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq “Áreas Protegidas e Inclusão Social” e professor da UNISUAM/RJ. Desenvolve projetos de pesquisa e consultoria para diversas instituições governamentais e não governamentais nas temáticas de turismo e inclusão social e, governança e gestão de áreas protegidas. altairsancho@hotmail.com



**Aquiles Simões:**

Docente-pesquisador em desenvolvimento rural Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar, Universidade Federal do Pará, Belém (PA). Temas de pesquisa : Ação pública, ação coletiva e construção de novas competências para o desenvolvimento rural; Processos de construção social dos sujeitos do desenvolvimento rural: teias de aprendizagens sociais e novas identidades sócio-profissionais. Principais publicações : *Coleta Amazônica: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. (SBSP, 2003) ; “O desenvolvimento rural visto como diferentes regimes de ação”, in D. M. Da Mota, H. Schmitz, H. E. M. Vasconcelos (Org.), *Agricultura familiar e abordagem sistêmica*. Aracaju, (SBSP, 2005: 199-222).

**Isaías Tobasura Acuña:**

Doctor en Sociología del Medio Ambiente, Universidad de Salamanca. Profesor de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Universidad de Caldas (Colombia). Autor de *Ambientalismos y ambientalistas. El ambientalismo criollo a finales del siglo XX* (U. Caldas, 2006), *Boyacenses en Caldas: Una Colonización Silenciosa* (U. Caldas, 2003). isaiaast@epm.net.co

**Gloria Maria Vargas:**

Doctora en Geografía, investigadora y profesora del Centro de Desarrollo Sostenible (CDS) de la Universidad de Brasilia (Brasil). Trabaja los temas de geografía política, regional, geopolítica, desarrollo territorial, políticas públicas y el papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo territorial. Publicaciones recientes: “Naturaleza y Geografía en el proceso de formación Territorial colombiano”, Revista del Departamento de Geografía de la Universidad de São Paulo (2007), “El Estado en la Ecología Política”, Revista Gestión y Desarrollo (2007). yoya@unb.br

**Joseph S. Weiss:**

Ingeniero Agrónomo, Ph.D., Universidad de Cornell. Profesor del Centro de Desarrollo Sostenible, Universidad de Brasilia. Autor de “Como redireccionar políticas agrárias e florestais para contribuir ao

desenvolvimento sustentável”, in Elimar Pinheiro do Nascimento, José Augusto Drummond (Comp.), *Dinamismo econômico e conservação ambiental* (Garamond, 2003). joseph.weiss@terra.com.br

Este libro se terminó de  
imprimir en octubre de 2007  
en la imprenta RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador