



Financiador:



Parceiros:



www.dialogos.org.br

Análisis de la puesta en aplicación reciente de políticas e instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial en las microregiones “BR 163” (Pará) y “Baja Amazonas” (Pará)

Versión 23/8/2007

**Geert van Vliet¹, Rosana Gisele C. P. da Costa², Fernanda do S. S. Ferreira³, Edivan S. de Carvalho⁴, Laurent Micol⁵, Richard Pasquis⁶
Antonia do S. P. da Gama⁷**

¹ CIRAD ES, Unidad de Pesquisa ARENA (Mercados, Políticas y Acción Colectiva)

² IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. E-mail: rosana@ipam.org.br

³ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. E-mail: fferreira@ipam.org.br

⁴ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. E-mail: edivan@ipam.org.br

⁵ ICV

⁶ CIRAD ES, UMR Tetis

⁷ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (hasta meados de 2006)

Resumo ejecutivo

Dentro del marco de una investigación de largo plazo sobre la eficacia de la regulación pública en situaciones caracterizadas por la baja gobernabilidad, el objeto de este trabajo es indagar como los actores locales interpretan y aprovechan los efectos de la puesta en aplicación de algunas políticas territoriales recientes tales como aplicados nas microrregiões da BR 163 e Baixo Amazonas, no estado do Pará, en los confines rurales del Brasil. Después de recordar algunos elementos de la problemática de la gobernabilidad (incluyendo la controversia sobre la llamada desarticulación de las políticas públicas), introducimos la reflexión sobre los instrumentos recientes de regulación pública, en particular los intentos de ordenamiento y desarrollo territorial (Agenda 21, o Plano Diretor, os Gestar's, CIAT's - PRONAT e os ZEE's). Los intentos de renovar la práctica del ordenamiento y desarrollo territorial son todavía exploratorios y nuestras conclusiones no pueden ser sino muy preliminares. Los principales resultados del trabajo se resumen a continuación. Los nuevos intentos de desarrollo y ordenamiento territorial tienen un impacto reducido, si los comparamos con los impactos estructurantes de otros instrumentos públicos clásicos (construcción de infraestructuras, creación de áreas protegidas), o frente a la fuerza de los procesos económicos regidos por los mercados nacionales e internacionales. El nivel de participación en la elaboración de los instrumentos ha sido bajo o nulo: las dos micro-regiones han sido consumidores y no productoras de políticas. Hubo problemas visibles de enfoque (insuficiente atención a los procesos endógenos de creación de territorios) y de selección de escala de intervención. Los procesos de participación han sido muy apreciados por los entrevistados. Sin embargo el énfasis en la producción de planes pero sin capacidad para re-dirigir los flujos de inversión pública (hoy muy asimétricos) puede generar un desgaste político y social. Los raros esfuerzos de organización han conducido a la creación de instancias de concertación mutuamente excluyentes (agricultura familiar versus agro-negocio versus-sector minero y sector forestal). Para usar a plenitud el potencial de los nuevos instrumentos de desarrollo territorial, y para evitar un desgaste político ya anunciado, el MMA y el MDA se enfrentan a dos desafíos: i) lograr aumentar su influencia de decisión sobre la orientación de los instrumentos de regulación territorial clásica (en particular transporte e energía), instrumentos que más inciden en el desarrollo territorial en la Amazonia y que dependen de otros ministerios y ii) lograr captar una mayor parte de los flujos de recursos públicos federales, hoy canalizados hacia otros fines de política. Estas reflexiones son traducidas en recomendaciones para el proyecto Diálogos.

Palabras llave: Territorio BR 163, Territorio Baja Amazonas; análisis de políticas; políticas de ordenamiento territorial; políticas de desarrollo territorial; Gestar, Agenda 21; baja gobernabilidad; autonomía relativa del Estado; desarticulación de políticas.

1. Introducción y antecedentes del estudio

Há mais de 30 anos, pequenos, médios e grandes produtores agropecuários, garimpeiros, mineradores, extratores de madeira vêm ocupando e usando os recursos naturais em “territórios” das áreas de abrangência das rodovias Br 163 e Br 230, respectivamente Cuiabá-Santarém e Transamazônica. Estas acciones se sobrepõem à área onde o poder estatal em décadas passadas induziu políticas públicas, con resultados que siguen objeto de controversia. Em parte, isto ainda acontece porque não existe uma iniciativa de análise coletiva sobre as políticas públicas de ordenamento territorial até então implementadas na região, onde objetivamente pudessem avaliar a pertinência, a eficácia e a eficiência destas para o contexto local. Assim, se estabelece um processo que contribui para perpetuar a polarização das opiniões sobre o desenvolvimento entre a população local, enquanto que as decisões políticas continuam centralizadas nos gestores públicos principalmente estadual e federal.

Para tanto, este capítulo se propone abordar el análisis de la puesta en aplicación de varias políticas e instrumentos recientes de ordenamiento e desenvolvimento territorial en las condiciones específicas de dos micro-regiones (denominados “BR 163” y “Baja Amazonas”). Nosso trabalho responde a una demanda del Foro dos Movimientos Sociais da BR 163 (Pará) cuyos integrantes solicitaron material de reflexión que les ayudara a hacer explicito los diferentes procesos en los cuáles su participación había sido solicitada por parte de entes gubernamentales y privados.

2. Problemática general y específica

La problemática general a la que buscamos responder concierne los esfuerzos recientes (últimos diez años) de concepción y aplicación de nuevas mezclas de políticas e instrumentos de ordenamiento y de desarrollo territorial y su implementación en varias micro-regiones a lo largo de la rodovia BR 163, situados en **los confines** rurales del sistema político y económico brasileño. ¿Cómo abordar la eficacia de estas mezclas de políticas y instrumentos territoriales, tomando en cuenta que estas mezclas se conciben y implementan no solo en situaciones de poder compartido, sino además en situaciones donde la autonomía relativa del Gobierno es reducida, donde el monopolio del Estado en cuanto el ejercicio de la fuerza es a veces cuestionado, en situaciones que pueden en algunos casos adquirir las características de la baja-gobernabilidad? Dentro de esta reflexión, cuando se observa la “desarticulación” de la acción pública en materia de ordenamiento y desarrollo territorial en la Amazonia Brasileña: ¿Se trata de un déficit más profundo en la capacidad de gobierno, que imposibilita el traducir en términos concretos el paradigma del desarrollo sostenible? ¿Se trata de una intención de parte del gobierno, en busca de

preservar su espacio de autonomía relativa? ¿Es útil este nivel actual de “desarticulación”, para cuales actores?

La pregunta específica a la cuál buscamos responder en este capítulo es: ¿Desde la perspectiva de diferentes actores locales, dentro del contexto arriba evocado, como estos actores aprovechan los efectos de la puesta en aplicación de estas políticas territoriales recientes, incluyendo aquellas que aparecen como redundantes y contradictorias (desarticuladas)? Al intentar comprender como “el ruido” generado por mezclas inarticuladas de políticas e instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial originados en los niveles superiores de gobierno es procesado y re-elaborado por los actores a nivel local, pudiendo así consolidar las asimetrías entre actores, trataremos de identificar algunas implicaciones estratégicas desde el punto de vista de los actores locales, en particular, los que se encuentran en situación desventajosa en los procesos de negociación para el acceso a los beneficios de las políticas públicas.

3. Hipótesis

Então para tentar responder as problemáticas do estudo, desenvolvemos seis grandes hipótesis:

- a. El ordenamiento y el desarrollo territorial en las tres micro-regiones han sido sobre todo el resultado de los procesos productivos extractivos marcados por las bonanzas (oro, madera) e regidas por la evolución de las demandas en los mercados nacionales e internacionales, con bajo nivel de intervención pública y con procesos de construcción de capital social precarios (baja presencia de redes y proyectos entre actores con intereses diversos).
- b. En los casos donde hubo intervención pública, los esquemas de construcción física de infraestructuras o de imposición de normas dentro de un enfoque de mando (es decir, instrumentos de primera generación), han determinado con más fuerza el ordenamiento del territorio.
- c. Las tentativas de regulación territorial que utilizan instrumentos de segunda generación⁸ basados en la comunicación, el dialogo y la producción conjunta

⁸ La metáfora de instrumentos de “primera” y “segunda” generación ha sido utilizada por DE BRUIJN y TEN HEUVELHOF (1991). Los instrumentos de regulación pública de “**primera generación**” pueden ser caracterizadas como sigue: son conjuntos de normas, combinadas o no con inversiones (caso de los esquemas directores de infraestructura), decididas por un actor (el gobierno) que se considera por encima de los otros actores a los cuales impone estas normas y estas inversiones (idea de regulación por el mando). Los instrumentos de primera generación tienen ventajas (una vez concebidos e implementados pueden tener un impacto estructurante grande) pero tienen también limitantes : las normas pueden luego limitar los márgenes de actuación del propio Estado mientras que empresas y ciudadanos se protejan detrás de las normas y las inversiones impuestas; una segunda desventaja es que requieren

de normas (tales como GESTAR, Agenda 21, PRONAT) suponen una demanda para una tal regulación que es todavía incipiente en las micro-regiones del proyecto.

d. Esta demanda no ha sido activamente estimulada. O pouco conhecimento sobre os instrumentos e políticas de desenvolvimento territorial acentua a assimetria dos setores da sociedade civil em relação aos governos no processo de planejamento, conseqüentemente dificulta a sua implementação. Os processos de validação não atingem a diversidade da sociedade civil local e nem favorecem a decisão negociada para sua implementação.

e. El bajo nivel de información impide la participación de la población. Los nuevos enfoques de “desarrollo territorial” son todavía abstractos, resultando en múltiples enfoques desde arriba, insuficientemente compartidos con los actores regionales.

f. Detrás de la visible desarticulación de las políticas se consolida un acceso asimétrico a las inversiones públicas.

Las hipótesis (a) y (b) buscan re-situar la importancia relativa de las políticas territoriales recientes con respecto a las políticas públicas convencionales y con respecto a los procesos inducidos por el mercado. Las hipótesis (c) y (d) buscan atraer la atención sobre la demanda ejercida desde las micro-regiones hacia estos nuevos instrumentos de regulación territorial. La hipótesis (e) induce a reflexionar sobre el desfase entre la demanda y la oferta de regulación territorial. La hipótesis (d) busca estimular la reflexión sobre la cuestión de la desarticulación de políticas, su rol y sus consecuencias

tiempos de diseño y de puesta en marcha muy largos; requieren de información cuantiosa; no son muy adaptados a sistemas dinámicos y marcados por la reactividad de los actores; exigen una capacidad organizacional y una legitimidad muy grande para hacer respetar las normas dictadas. Los instrumentos de “**segunda generación**” contemplan el dialogo y la participación como base para la producción de “contratos” entre múltiples actores (aceptación de la policentricidad); incluyen el uso de la comunicación como medio de regulación; incluyen los incentivos económicos y la regulación por los estándares (fijados al nivel de resultados o de insumos) ambos ejemplos de regulación indirecta o a distancia (DE BRUIJN y TEN HEUVELHOF, 1991. pp. 8-14). Los instrumentos de segunda generación responden a algunos de las desventajas de aquellos de la primera generación. Sin embargo también tienen sus limitantes, algunos de los cuales evocados en este texto (ver también VAN VLIET, 1997). De la misma manera que la referencia frecuente a la trilogía “hacer”, “hacer hacer” e “inducir a hacer”, se trata bien de una metáfora: en la práctica, las mezclas de política combinan a menudo instrumentos de “primera” y “segunda” generación.

4. Estado do arte : aspectos relevantes as analises do ordenamento e desenvolvimento territorial

Desde el retorno a la democracia y la adopción de la nueva Constitución (1990), varios de los impactos sociales y ambientales negativos de las políticas y estrategias pasadas en la Amazonia han sido expresamente reconocidos. Los gobiernos civiles sucesivos, sin modificar la esencia de estas políticas enfocadas hacia el crecimiento, han intentado poner en práctica políticas -a veces complementarias, en muchos casos paralelas-, con miras a mitigar estos impactos negativos, procurando preservar la equidad social y los recursos naturales. En particular, dentro del marco del reconocimiento de lo local han intentado desde fines de los noventa de poner en marcha nuevas políticas e instrumentos de ordenamiento y de desarrollo territorial.

Nuevos enfoques del desarrollo territorial. Mientras que existe una abundante literatura sobre la necesidad y las ventajas de los nuevos enfoques de desarrollo territorial (GILLY Y PECQUEUR, 1995; Desarrollo territorial rural en América latina y el Caribe, 2003; PECQUEUR, 2005; SABOURIN, 2005; MICOL Y TOMAZIN, 2006), son relativamente escasos los estudios que evalúan los resultados concretos de estos enfoques, en fase reciente de implementación (véase sin embargo SCHETJMAN Y BERDEGUE, 2003; POCCARD-CHAPUIS, 2004; Estado da arte das Agendas 21 Locais : Facilidades, dificuldades e destaques. Agosto 2006). Son todavía aún más escasos los estudios que enfocan hacia las condiciones particulares de puesta en aplicación de estas políticas e instrumentos en condiciones de “fronteras de la gobernabilidad” (VAN VLIET, 1997) y más particularmente en la Amazonia Brasileña, condiciones específicas que conviene caracterizar.

El reconocimiento de la poli-centricidad y la emergencia de una segunda generación de instrumentos públicos. De hecho, mientras que no hay controversia acerca la eficacia a corto y mediano plazo de las políticas de ocupación del espacio amazónico durante los gobiernos militares⁹, surge con fuerza la controversia sobre la eficacia de las políticas más recientes (desde finales de los noventa), en los cuales se han producido nuevos intentos de participación de amplios sectores de la población en la preparación de una variedad de planes de inversión y la elaboración de reglas de acceso a - y uso de - recursos naturales. Estos instrumentos han sido generados en un contexto en el cuál la Constitución de 1988 adopta los principios de la democracia, separando poderes del ejecutivo, legislativo y judicial, creando derechos y deberes para los partidos (incluyendo aquellos de oposición) y reconociendo el papel del sector privado, de las asociaciones laborales y de la sociedad civil (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988). De esta manera, la Constitución refleja formalmente la idea de poli-centricidad (POLANYI, 1951, ETSIONI, 1968) y es valida entonces la

⁹ Los gobiernos militares han durante muchos años logrado sus objetivos y respondieron a los intereses específicos atendidos, con instrumentos de intervención pública basada en la intervención directa por parte des Estado, dentro de un marco de regulación por el mando.

preocupación por la dificultad cada vez mayor de la regulación pública dentro de redes poli-céntricas (SALAMON, 1989; KLEIN, TEISMAN, 1991) y entre varios niveles de organización –local-regional-nacional-mundial- (KING y SCHNEIDER, 1991; GILLY y PECQUEUR, 1995; PECQUEUR, 2005). En particular, se trata de abordar el análisis de las políticas llamadas de segunda generación basadas en la regulación por la comunicación y las normas comúnmente construidas y que tomen en cuenta las diferentes formas de reactividad de los actores (DEUTSCH, 1966; ETSIONI, 1968; DE BRUIJN, TEN HEUVELHOF, 1991).

Gobernar en situación de poder compartido (MATUS, 1987). Nuestra problemática se enmarca dentro de las reflexiones sistémicas sobre la problemática de la gobernabilidad¹⁰ y acerca la eficacia de la regulación pública en situaciones donde numerosos actores intentan y logran co-gobernar (EASTON, 1965; DEUTSCH, 1966; MATUS, 1972, 1980, 1987; TOMASSINI, 1993). De hecho, aunque los defensores de los nuevos instrumentos públicos de regulación territorial reconocen la poli-centricidad (PECQUEUR, 2005), conviene resaltar que los nuevos instrumentos no escapan a la reactividad y poli-centricidad: ellos mismos son implementados en contextos donde numerosos otros actores implementan sus estrategias (MATUS, 1972, 1980, 1987, MATTEACCIOLI, 1988), desarrollando comportamientos de indiferencia, de cooperación (disposición a incorporar los señales de política), de confrontación (disposición a evitar o contrarrestar los señales de política) (WEISS, VAN VLIET, PASQUIS, 2006) o de cierre (disposición a no percibir los señales de política, con tendencias a la autopoiesis) (VAN VLIET, 1997).

Lo que puede ser gobernado corresponde al espacio de autonomía relativa. Las políticas y los instrumentos públicos de regulación territorial recientes se originan en - y son implementados por el Estado, en sus diferentes

¹⁰ La noción de gobernabilidad, tal como fue definida por Matus (1990), 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:

a. 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 con las características de sus interrelaciones? ¿Cuál es el nivel de conflicto? ¿Cuál es el nivel de incertidumbre? ¿En que 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?

b. La capacidad de gobierno (steering capacity, capacité de pilotage), que incluye: i) la capacidad de leer los problemas y de descifrarlos; ii) la disponibilidad de una base de recursos (conocimientos, poder y capacidad para generar legitimidad –capital político-, recursos financieros, capacidad organizacional, tiempo disponible, espacio, recursos naturales); iii) la capacidad de identificar y movilizar estos múltiples recursos; iv) la capacidad de imaginar y poner en marcha las respuestas (operaciones).

c. 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).

niveles de organización. El Estado tiene una característica: constituye a la vez una institución (una relación de poder formalmente codificada vía las leyes) y una organización (MENARD, 1990: 113). El gobierno que administra la organización del Estado tiene que preservar los intereses variados de los actores dentro de la Sociedad (en particular los de la coalición de intereses que llevó al poder al gobierno). Tiene también que asegurar la viabilidad del sistema político y económico en su conjunto (POULANTZAS, 1968). Como toda organización, el Estado moderno dispone de un espacio de acción (el “mundo de las opciones” en términos de MATUS, 1987), pero, limitado por la reactividad de otros actores y las leyes (el “mundo de variantes” en términos de MATUS, 1987), no dispone de poder absoluto (POULANTZAS, 1968;). La acción pública es aún más limitada cuando pretende cuestionar la esencia y la viabilidad del sistema político y económico. Nuestra reflexión sobre la eficacia de las nuevas políticas e los nuevos instrumentos se sitúa entonces en el campo de las reflexiones sobre la autonomía relativa del Estado, no solo frente a los intereses de las diferentes segmentos de la sociedad en pugna, pero también frente a las decisiones que le vienen impuestos desde niveles de decisión globales (KING Y SCHNEIDER, 1991). Esta autonomía relativa del Estado adquiere características específicas en los confines,

Gobernar en los confines. Las políticas y los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial se implementan en la Amazonía Brasileña, en zonas de colonización ya consolidadas y en frentes de colonización activos. Desde la perspectiva de cada actor, el universo de lo que es gobernable no es homogéneo, no es una superficie plana. Es un universo marcado por la heterogeneidad. En la Amazonía brasileña, como en las áreas amazónicas de los 8 países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), a la fragilidad del ecosistema se agrega la fragilidad de “la gobernabilidad” (ver entre otros BUNKER, 1985 et VAN VLIET, 1986, 1989b y 1997), condições específicas que invitan a generar una tipología más precisa de territorios. El tema de elaborar e implementar políticas dentro de situaciones marcadas por la adversidad ha sido extensamente trabajado por DROR (1986). Esta fragilidad de la gobernabilidad se manifiesta con particular fuerza en los confines urbanos o rurales de los sistemas sociales y políticos (VAN VLIET, 1997), que confluyen probablemente con los territorios de tipo II (oportunidades de crecimiento pero sin redistribución) y IV (franco proceso de deestructuración social y económica) sugeridos por SCHETJMAN Y BERDEGUE (2003 : 11). Ello invita a precisar aún más nuestra reflexión: se trata de gobernabilidad pública en territorios situados en los confines del sistema político y económico, allí donde se producen más frecuentemente los fenómenos asociados a la baja gobernabilidad¹¹ (MATUS, 1987; VAN VLIET, 1987, 1989).

¹¹ « 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 des alliances); son projet de gouvernement ne correspond pas à sa capacité

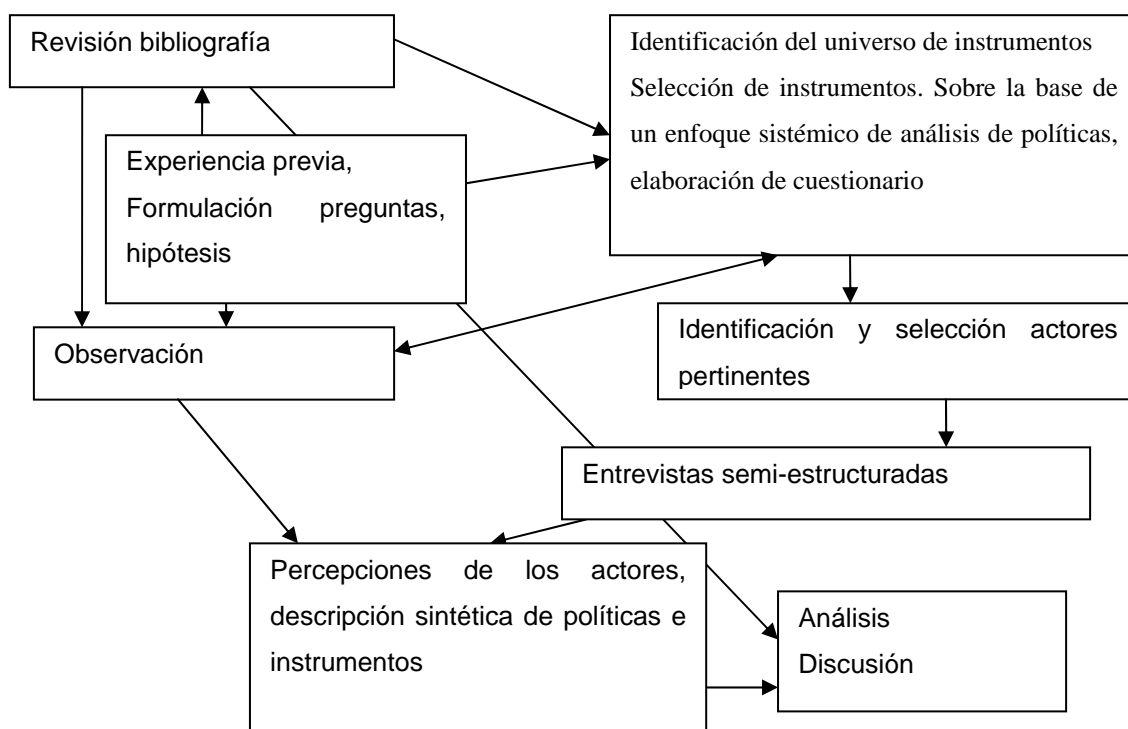
La baja gobernabilidad. En los confines, la eficacia de todos los instrumentos de regulación se encuentra reducida porque las estrategias de confrontación predominan (VAN VLIET, 1997). La incertidumbre generada por el conflicto dificulta la construcción de reglas y su respeto. Ello restringe particularmente el campo de pertinencia de los instrumentos llamados de segunda generación porque los principales ingredientes de estas políticas son la disposición y la voluntad de parte de los actores para cooperar y dialogar, para poner competencias diversas en común y producir así nuevas “tecnologías” (PECQUEUR, 2005) o para internalizar señales de política (DE BRUIJN y TEN HEUVELHOF, 1991. pp. 8-14), ingredientes todos que son justamente escasos en los confines (VAN VLIET, 1997; WEISS, VAN VLIET, PASQUIS, 2007). Sin embargo, 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 incluyendo nuevas formas de regulación ejercida desde el Estado (VAN VLIET, 1997). Resulta que las evaluaciones ya disponibles apuntan hacia una profusión de experimentaciones que ha dado lugar a la controversia sobre la “desarticulación de las políticas públicas territoriales”.

La controversia sobre la desarticulación entre las políticas territoriales. Para explicar la falta de eficacia de las recientes políticas e instrumentos de desarrollo territorial, son recurrentes las referencias a “la desarticulación” entre las políticas (tanto dentro y entre sectores de gobierno, como entre niveles de gobierno) (WEISS ET AL., 2006; PROYECTO DIALOGOS, Noviembre 2006; MICOL Y TOMAZIN, 2006). Ello es particularmente flagrante en el caso de las políticas públicas territoriales, donde co-existen propuestas de ZEE a varios niveles, el PNOT, GESTAR, Agenda 21, los PDM y el PRONAT y varios intentos más. Ello invita a mirar con más detenimiento el papel jugado por mezclas de políticas que aparecen como “desarticuladas”. Según DROR (1986: 267), en situaciones complejas y marcadas por la adversidad, las mezclas de políticas “policy mixes”, pueden e inclusive deben tener un grado de superposición, de redundancia, de divergencia, e inclusive de contradicción. Pareciera entonces que la aparente desarticulación permite en realidad cumplir con el requisito básico de regulación sistémica sugerido por CONANT y ASHBY (1970). O en términos de POULANTZAS (1968), una política “articulada” y por lo tanto excesivamente orientada hacia una de las facciones, daría lugar a la captura del Estado por una de las partes, y se quebraría la necesaria autonomía del Estado. Reclamar una integración de los tantos enfoques puede entonces no solo ser un camino ilusorio, sino también impedir de ver los espacios de acción que pueden ser creados gracias a estas áreas de superposición y de contradicción. Ello no quiere decir que toda mezcla de políticas contradictorias sirva la viabilidad del sistema político e económico en el largo plazo (VAN VLIET, 1997).

Si bien un cierto nivel de desarticulación de las políticas públicas sería favorable (DROR, 1986) y si bien la desarticulación en las políticas públicas se es un resultado esperado del retorno a la democracia, conviene señalar que un nivel de desarticulación demasiado elevado puede poner en riesgo el funcionamiento político y económico global y terminar por no responder a los intereses dispares. En efecto, si el nivel de desarticulación es demasiado fuerte, el Estado no cumple con su función de orientador, de síntesis de los intereses de corto y largo plazo en juego, de maestro del reloj (DELMAS, 1991). Puede llegarse entonces a poner en jaque el funcionamiento del sistema en su conjunto, en particular si se realiza este análisis dentro de una perspectiva de durabilidad. ¿Cuales serían los criterios a los cuales deberían responder mezclas de políticas para que o grau de desarticulação não fosse demasiado, de forma a responder a la viabilidad a largo plazo del sistema político y económico? ¿El presente nivel de desarticulación es “funcional” al sistema político y económico do territorio? ¿Do ponto de vista de quem ?

5. Metodología

El diagrama siguiente resume los caminos que hemos intentado seguir (ver anexo 1 para más detalles sobre el enfoque de Rapid Policy Analysis sugerido)



6. Resultados obtenidos e análisis

6.1 Los instrumentos estudiados

Agenda 21 local. Fueron entrevistados miembros de organizaciones sindicales y funcionarios de las prefecturas en los Municipios de Itaituba y Traerao, donde el instrumento fue aplicado desde inicios de 2006. Agenda 21 es un instrumento diseñado y utilizado por el MMA/SDS con miras a promover el desarrollo sustentable al nivel municipal. Se trata de animar un proceso de concertación que permite elaborar un plano y la formulación de pequeños proyectos. La unidad de acción es el municipio. Una línea de financiamiento permite co-financiar algunos pequeños proyectos en los municipios participantes. Para lanzar el proceso, el MMA puso a disposición consultores y material didáctico para la organización de oficinas. Los entrevistados no participaron da concepção desse instrumento como meio de execução da política de desenvolvimento territorial. Unos 30 participantes fueron sensibilizados a las temáticas ambientales para atuar como agentes multiplicadores da proposta. La secretaria de medio ambiente de Traerao presentó un proyecto y recibió equipos de computación y material didáctico. Los entrevistados en Traerao indicaron que Agenda 21 había permitido una apertura de parte de la prefectura hacia los movimientos sociales, en la cual antes no habían tenido acceso. La situación fue diferente en Itaituba, ya que los

participantes reflejaron un sentimiento de exclusión de las decisiones tomadas en la prefectura. Los entrevistados en la prefectura de Traerao indicaron que “O primeiro projeto possibilitou o entusiasmo para se candidatar a novos projetos (plano diretor, centro de formação territorial)”. Até então, los principales procesos de trabajo consistieron de oficinas, reuniones y consultas. En Traerao estas actividades fueron llevadas a cabo por un staff dedicado en la secretaría de medio ambiente de la prefectura, la participación de varios movimientos sociales y apoyo técnico del IPAM, mientras que en Itaituba la elaboración del Agenda 21 fue realizada principalmente por personal de la prefectura. El proceso Agenda 21 permitió facilitar la organización de otro proceso planificador (PDM), criando condições para a cooperação técnica com DED quien puso a disposición un ingeniero forestal. En Itaituba, até o momento el proceso Agenda 21 no trató la temática del oro (mientras que la minería aurífera contribuye con más de 50% del PIB municipal) ni se conectó con los proyectos de apoyo al sector aurífero (por ejemplo proyecto “Cuide su tesoro”). Em síntese a construção das Agenda 21 no generó controversia con respecto a otros actores. Mas tem sim contribuyó a establecer lazos entre la prefectura, varias ONG y el STRs. Los entrevistados señalaron demoras en la organización de las oficinas y en la llegada de recursos, que encontraron escasos con relación a las expectativas generadas.

Gestar. En el Pará, fueron entrevistados directivos del Foro dos movimentos sociais da BR 163, directivos de varios STRs y miembros del staff de la prefeitura de Traerao (secretaría de medio ambiente). Gestar es una política federal promovida por la misma Secretaria de políticas para o desenvolvimento sustentável SDS del MMA y su implementación llega a las micro-regiones en fins de 2004 (Relatório do Seminário de Lançamento do Projeto BR 163/Pa, 2004). Según los entrevistados, busca promover a melhoria da qualidade ambiental e de vida nos assentamentos humanos do meio rural.: “O instrumento seria para atuar/ atender iniciativas mais localizadas em pequeno território”. Logo, la unidad de acción es una micro-región. No en tanto, a iniciativa trata básicamente de formular un plano de gestão ambiental para las áreas rurales que permita coordinar otras actividades del gobierno y as da sociedade civil y así acceder a otros recursos públicos e privados. Además se trató de identificar e apoiar micro-proyectos productivos. Para acompañar el proceso, el MMA financió infraestructura e recursos humanos a entidade proponente y articulou sem ônus ao governo a cooperação técnica del IPAM em apoio ao processo na Br 163 e no Baixo Amazonas. Vale lembrar que os entrevistados também no participaron de la concepción de la herramienta como programa de implementação da politica de desenvolvimento territorial. Contudo, participaron en la elaboración do Plano de Gestão Ambiental Rural da BR 163 junto com representantes de organizações de la agricultura familiar, de los movimientos sociales e secretarias municipais de agricultura e meio ambiente, INCRA e IBAMA. Na BR 163 el proceso permitió un acercamiento entre miembros del Foro dos movimentos sociais da BR 163, staff de la prefeitura de Traerao, Novo Progresso, los ONG, y los STRs : “Hoje é possível negociar, conversar com os diferentes atores da região”. Mediante oficinas y formaciones, y con la capacidad de convocatoria del Foro dos movimentos sociais da BR 163, Gestar permitió una sensibilização para los aspectos ambientales : “Hoje,

todos conhecem o discurso das ONGs quando falam que está se queimando o capital - a floresta - é verdade.”, En palabras de los entrevistados, Gestar tuvo dos grandes impactos. La mayor contribución de Gestar es de haber permitido el acceso a la información: “Porque houve uma mudança em pouco tempo? “Devido a comunicação / informação. GESTAR foi uma grande lição”. El segundo impacto fue la sensibilización sobre otros instrumentos disponibles en la micro-región: “contribuiu para abrir portas para outras iniciativas.” Sin embargo, el plano, foi focalizado sobre la agricultura familiar, no incluyó análisis de la temática minera, maderera o pecuaria. Tampoco hubo relación explícita con la elaboración de los PDM excepto en Traerao, donde las dinámicas de participación fueron aplicadas a la elaboración del PDM. GESTAR no creo controversia con respecto a otros actores. Los entrevistados no percibieron modificaciones em relacao as orientaciones recebidas a nivel de gobierno durante la ejecución del proyecto, que contó con atrasos, interrupciones y escasez de recursos para el financiamiento de actividades priorizadas.

PRONAT. El programa representa el instrumento del Ministerio de Desarrollo Agrario para promover el desarrollo territorial. Se entrevistaron miembros del Forum BR 163/CIAT en Itaituba-Traerao (“Territorio BR 163”), Miembros del CIAT en Santarem (“Territorio Baja Amazonas”). Este programa se puso en marcha desde 2005. Se busca crear Comisiones de Implantación de Áreas Territoriales (CIAT) que reúnen gobiernos locales, ONG y organizaciones rurales y formular un plano. La unidad de actuación es un territorio cuya definición es dejada al análisis y decisión de cada CIAT. Para lanzar el programa el MDA puso a disposición consultores y medios didácticos en cada territorio y prometió montos de financiamiento diferentes en cada territorio, “pero todavía no hemos accedido a estos recursos.” Se trata de una política elaborada al nivel del gobierno federal con base en experiencias locales previas co-financiadas por BID y con apoyo técnico del IICA. Los entrevistados en los territorios BR 163 y Bajo Amazonas no participaron da concepção del instrumento como meio de execução da política de desenvolvimento territorial. En el Territorio Bajo Amazonas el CIAT fue creado en Agosto 2005 y incluye 9 municipios, 34 ONGs y 20 instancias gubernamentales. No incluye representantes del agro-negocio (produção de larga escala em vista exportação) . En el proceso se formaron unas 30 personas y se elaboró un Plano de desarrollo territorial rural sustentable (PDRST) para el Bajo Amazonas. En el caso del territorio BR 163, el CIAT fue portado por el Foro dos movimentos sociais da BR 163. La coordinación del CIAT fue asistida de dois núcleos, um diretivo e um técnico. El CIAT no incluye representantes de los sectores mineros, pecuarios o madereros. A Criação do CIAT possibilitou fortalecer a articulação social já existente e vários projetos foram apresentados : “Os processos se somam, já temos o GESTAR, agora vem a criação do território- CIAT, BR- 163”. Porem “não teve discussão sobre o conceito de território e sobre os métodos. O recurso dos projetos veio antes do processo de sensibilização e formação”. Mesmo assim varios projetos apresentados parecem ter uma dimensao territorial, entre estes o do galpão para armazenamento e comercialização regional, o caminhão de coleta do leite, a produção de farinha para exportar, etc. El programa se implementó na Br 163 con la ayuda de varias agencias nacionales (INCRA, IBAMA, FETAGRI-BAM,

FVPP, CEFTBAM e IPAM) e bilaterales externas (DED). O CIAT BR 163 esta atualmente num processo de elaboração do plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial e o plano estratégico de trabalho. En los dos territorios las conexiones con proyectos en las áreas mineras, pecuarias o forestales han sido escasas. Como lo precisó un miembro del CIAT “el PDRST es para la agricultura familiar”; “Agenda 21 es para informar sobre lo ambiental”. PRONAT no causó controversia con respecto a otros actores: consolidó la estrategia de evitar el agri-negocio. Los entrevistados no percibieron adaptaciones significativas durante la implementación de este instrumento.

El Plano Diretor Participativo Municipal (PDM) es un instrumento utilizado por el Ministerio de la Ciudad en el marco de su política de desarrollo municipal. La unidad de actuación es el municipio. La elaboración de los PDM se encuentra normada dentro del Estatuto da Cidade (ver Lei N° 10.257/2001). Hemos entrevistado miembros de los staff de las prefecturas de Traerao y de Santarém y miembros de organizaciones que han participado en el proceso de elaboración de los PDM iniciados en 2005 (para un análisis detallado de este proceso en Santarém véase anexo 3). Los entrevistados aplicaron los procedimientos y los modelos diseñados en el Ministerio das cidades. Los entrevistados no participaron en la elaboración del instrumento de Plano Diretor Participativo... Para facilitar el proceso de elaboración de estos planos participativos, el Ministerio financió los gastos de consultores y la organización de varios eventos de promoción y de animación para formar replicadores. El incentivo para elaborar PDM es fuerte: por un lado, existe una obligación legal¹² con sanciones para los alcaldes que no cumplen, por otro lado, el acceso a cuantiosos recursos de inversión para agua y saneamiento y provenientes de un préstamo del BID es condicionado a la elaboración previa de un PDM. En palabras de uno de los entrevistados, “el PDM sirve para ordenar el espacio municipal, provee regras aceptadas por todos para la urbanización, para la localización de actividades económicas, limitar a poluição dos rios, a degradação da área, la localização inadequada de indústrias”.

En Traerao, a lei do plano diretor (“uma espécie de plano plurianual” según informo uno de los entrevistados) foi ya aprovada. A secretaria de planejamento municipal creada gracias al proceso, será a gerenciadora do plano, junto con un Conselho da cidade, compuesto de 65% sociedade civil e 35% governo. Según uno de los entrevistados, el proceso PDM (inducción, lecturas comunitarias, sistematización, elaboración versión preliminar, audiencias) logró crear más lazos entre los ciudadanos, las organizaciones de productores y la prefectura. Sin embargo, o sindicato patronal fez opção de não participar y o setor madeireiro vai ter que oficializar institucionalmente a representação.

En Santarém, o processo de construção do Plano Diretor Participativo do Município de Santarém iniciou-se em maio de 2005 bajo la dirección de la

¹² É importante destacar que todos os municípios inseridos na área de influência da BR-163 são obrigados a apresentar seu Plano Diretor por estarem situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no País. (BRASIL, 2005)

Secretaria de Planejamento. Em agosto de 2005 representantes das entidades já integradas ao processo de construção do Plano Diretor no município de Santarém, participaram de uma Oficina Regional de Multiplicadores do Plano Diretor Participativo e Regularização Fundiária Sustentável (organizada pelo Ministério das Cidades, Núcleo Estadual do PDP, Fundação Universidade de Brasília e Caixa Econômica Federal). Posteriormente, a Secretaria de Planejamento organizó o seminário “Pensar Santarém” na qual participaram quase quatrocentas pessoas, representando noventa e cinco entidades e instituições do município. Se organizaron mesas temáticas de diálogo. Luego de un proceso de “lecturas comunitarias” y de sistematización se elaboró una versión preliminar do Projeto de Lei do Plano Diretor de Santarém. Este tenía que ser discutido durante varias audiencias públicas que finalmente no se realizaron. La propuesta fue finalmente sometida a discusión do Congresso do Plano Diretor Participativo do Município de Santarém, realizado nos dias 6 e 7 de outubro de 2006. Durante a abertura do Congresso, alguns segmentos da sociedade civil organizada representada pela Federação das Associações de Moradores e Organizações Comunitárias de Santarém – FAMCOS retiraram-se do Congresso em virtude da não-realização das Audiências Públicas e posteriormente acionaram o Poder Judiciário, via Ministério Público Estadual para pedir a paralisação da tramitação na Câmara e a realização das audiências públicas. Em meados do mês de novembro de 2006, com a mediação da Câmara Municipal, Núcleo Estadual do Plano Diretor e Ministério das Cidades, deliberou-se pela realização de três audiências públicas na Câmara com o objetivo de proporcionar a participação popular na discussão da proposta de lei encaminhada pelo executivo. O encerramento do processo e a aprovação da lei se produjó en dezembro 2006. Falta tan solo la implementación.

El **Zoneamiento Económico e Ecológico (ZEE)**. No deberíamos haber abordado el ZEE, porque el instrumento de ZEE no fue realmente implementado en las micro-regiones de Bajo Amazonas y BR 163. Además, el nivel de conocimiento sobre los enfoques diversos que se reclaman del ZEE nos parecía demasiado precario por parte de los actores. Sin embargo, durante las entrevistas, de manera espontánea, varios actores bien precisos trataron el tema del ZEE. Las personas entrevistadas que mencionaron el ZEE fueron miembros del staff de las prefecturas y líderes empresariales o políticos en Itaituba y Santarém. El ZEE constituye una herramienta para producir conocimiento geo-referenciado que contribuye a la elaboración de reglas de acceso y de uso, y al ordenamiento del espacio. De por su naturaleza, los expertos tienen un papel preponderante en el diseño y la operación de una herramienta, que por su grado de tecnificación se presta particularmente a la manipulación¹³. El ZEE constituye un caso específico de instrumento en busca desesperada de una política. Es usado por diferentes entes sectoriales o

¹³ No caso do ZEE em la micro-región de Alta Florestaem, a falta de entendimento pela maioria da população abre espaço para manipulações geralmente por atores em posição socioeconômica dominante. A primeira discussão sobre a proposta de ZEE estadual provocou a criação na região de uma Comissão Intermunicipal com participação de representantes políticos e lideranças econômicas locais, cuja atuação consistiu em combater – e não discutir – a proposta, que acabou sendo retirada.

territoriales (PNOT, MMA, Ministerio de Agricultura, Estados, Municipios), sobre los mismos espacios, para diferentes objetivos, a escalas distintas, y con modos de construcción de reglas de ordenamiento distintos. Los intentos de ZEE se encuentran en diferentes fases de implementación: algunos están en fase de prueba-diseño o de consulta del instrumento (MMA). Otros se encuentran en fase de transferencia hacia los gobiernos estatales (con o sin consulta). En las micro-regiones de Bajo-Amazonas y del BR 163, si los entrevistados no han tenido contacto directo con el ZEE, expresaron demandas precisas al instrumento.

Un grupo de líderes políticos e empresariales en Itaituba espera que el ZEE estadual previsto puede ayudar a salir el municipio de Itaituba de un grave dilema: según la legislación forestal, 96% del territorio municipal se encuentra destinada a la reserva forestal. “¿Como entonces ordenar las actividades económicas? ¿Por qué lado ir? Hasta el desarrollo urbano esta frenado... Se requiere un estudio de ordenamiento territorial. Los mineros, los agricultores y ganaderos necesitan saber donde y cómo pueden operar. Todo lo que se planifica ha sido muy lejos de nosotros.” Según los entrevistados, “arriba no definen nada, entonces siguen los conflictos.” De la misma manera, líderes empresariales entrevistados en Santarém subrayaron de manera enfática¹⁴ su interés en un ZEE por dos motivos: el primero es disponer de reglas de juego claras “para saber donde y como producir”; el segundo es disponer de argumentos suplementarios para justificar la creación del “Estado do Tapajos”, con miras a aumentar “la gobernabilidad” de esta región considerada desatendida y demasiado alejada de la capital del Estado del Pará. Porque se sitúa al centro de las contradicciones centrales entre todos los actores territoriales el ZEE es susceptible de generar controversias considerables...

6.2 Análisis

Dos micro-regiones con un desarrollo marcado por las bonanzas y con intervenciones públicas concentradas en dos cabeceras municipales. En las dos micro-regiones la bonanza del caucho contribuyó de manera esencial en los procesos iniciales de ocupación y de uso, con una concentración de las poblaciones en las dos sedes municipales principales (Itaituba y Santarém, ambas situadas en el río Tapajos). En el caso de la micro-región BR163, la bonanza del oro (desde inicios de los sesenta) contribuyó a un auge migratorio adicional y dio lugar a la creación de la reserva garimpeira en los ochenta. Los recursos generados por el oro fueron en parte re-invertidos en las actividades pecuarias o madereras. La explotación aurífera sigue hoy marcando la vida económica local (a mineração representa 50% da PIB municipal de Itaituba,

¹⁴ Un líder empresarial afirma : “Lo que queremos, es un ZEE serio para la región. Pero tiene que ser un ZEE algo diferente. No queremos un ZEE desde arriba. Queremos un ZEE en el que todos participen. Tenemos una visión desarrollista, pero no somos laxos. Queremos un ZEE para saber que se puede, donde se puede plantar. Queremos un ZEE para saber donde NO se puede plantar. No estamos defendiendo el grilhagem, ni cosas fuera de la ley. Aquí, cada vez que hay un conflicto, el gobierno crea una reserva. No queremos más reservas: estas no han resuelto ningún conflicto.”

con una producción mensual de alrededor de 300kg). En los setenta la construcción de la BR 163 y los programas de asentamiento financiados por el Estado contribuyeron a generar nuevos polos de población, y a ampliar la frontera pecuaria, pero sin afectar esencialmente los procesos de ocupación modelados por las bonanzas, en donde las principales capitales municipales siguen captando el grueso de los bienes y servicios públicos.

Cuando el Estado interviene, los instrumentos clásicos de ordenamiento territorial (infraestructuras, unidades de conservación), propios de la regulación por el mando, han jugado un papel predominante. La concentración de servicios públicos de calidad en los centros urbanos, el asfaltamiento parcial o total de la BR 163 o la construcción de la estrada federal prevista entre Itaituba y Oriximiná (Estado de Amazonas) representan inversiones estructurantes. La creación desde arriba de unidades de conservación constituye también una medida estructurante en cuanto al desarrollo y el ordenamiento territorial. Así, la criação de Unidades de Conservação tem tido geralmente um efeito adecuado para conter processos de desmatamento ilegal e grilagem de terras (los entrevistados asociaron la baja del valor de la tierra a la creación de las UC). Essas decisões são lideradas pelo órgão ambiental responsável, e não necessariamente passam por um processo formal de planejamento participativo (somente é exigida a realização de uma consulta pública que não tem poder de impedir a criação). Considerando a forte capacidade de mobilização contra essas propostas, parece pouco provável que seriam efetivadas se fosse necessário passar por um processo formal de planejamento participativo.

Conviene entonces reconocer que los instrumentos clásicos de regulación juegan y continuaran jugando un papel primordial en el arsenal de instrumentos del cual disponen los gobiernos. Por ende, no se trata de estar en favor o en contra de una u otra modalidad de intervención pública: ambos tendrán su uso, dependiendo del contexto y de lo que se pretende lograr. Si los instrumentos de primera generación parecen tener un impacto mayor, conviene enfocar la reflexión sobre el rol preciso que se asigna a cada categoría de herramientas.

La dificultad de crear condiciones para la emergencia de procesos endógenos: ¿problemas de enfoques y de escala? Los procesos endógenos de conformación de “territorios” en las dos micro-regiones son todavía incipientes. La ubicación en la frontera del sistema político e económico, las inseguridades asociadas a la baja-gobernabilidad, la naturaleza de los productos y de los procesos económicos en economías de bonanzas, los va y vienes migratorios, no facilitaron la agregación de valor local, la diversificación de las fuentes de valor y la consolidación del tejido económico y social local. Los mundos de la agricultura familiar, de la producción agrícola a gran escala, de la extracción minera y forestal parecen constelaciones de actores separadas y sin lazos explícitos entre sí. El factor cultural ha sido mencionado con énfasis por varios entrevistados. Mientras que una minoría de la población proviene del sur del país, con buenos niveles de formación y donde los procesos de construcción de capital social han sido fuertes, la mayoría proviene del estado do Maranhão, con niveles de formación menores, sin patrimonio organizacional

adaptado a su vida en zonas de frontera, y con un nivel de dependencia fuerte hacia agentes externos. Las experiencias de construcción organizacional vienen siendo marcadas por la fragmentación, la falta de autonomía, la baja eficacia y por el alto nivel de politización partidista en casi todas las instancias.

É improvável que o ordenamento e o desenvolvimento territorial integrado se faça sem o consenso das estratégias entre os diferentes atores. Percebe-se que cada setor da sociedade tem uma leitura e uma percepção de território, mas estes não conseguem dialogar sobre a questão em favor de potencializar economicamente a produção destes territórios na perspectiva do desenvolvimento territorial. Medidas necessárias e urgentes uma vez que as últimas delimitações de Unidades de Conservação proporcionaram uma nova configuração aos territórios, influenciando principalmente nas áreas de assentamentos rurais e no distrito mineiro, demonstrando que a terra hoje não é mais abundante como era antes percebida. Por outro lado, a população regional vem crescendo, logo, há a necessidade de governos e sociedade civil local debater a melhor maneira de assentar famílias e propiciar produção e renda. Para tanto, é preciso rever seus comportamentos em relação a ocupação do espaço e o uso dos recursos naturais, para promoverem o planejamento do desenvolvimento de longo prazo, visto que implementar políticas públicas de ordenamento e desenvolvimento territorial requer conhecimentos e disposição técnica em integrar as iniciativas.

O resultado dessa pesquisa revela que os processos de elaboração das agendas 21, dos Planos Diretores e do Gestar do ponto de vista da sociedade civil não consegue envolver significativamente a diversidade dos atores sociais, devido a dois fatores: 1) falta de mobilização por parte dos gestores que procuram identificar representantes menos polêmicos de maneira a facilitar o funcionamento dos projetos; 2) falta de interesse dos convidados em participar, este devido principalmente a um completo desconhecimento sobre o papel e importância destes instrumentos para o desenvolvimento da região.

Dentre estes, o GESTAR foi a iniciativa percebida com maior ênfase pelas organizações da produção familiar e movimentos sociais em geral, devido principalmente ter viabilizado um diagnóstico participativo, a estruturação de organizações da produção familiar e de também ter implementado processos de comunicação e formação de lideranças dos movimentos sociais nos territórios. O diagnóstico inicial realizado nos diferentes municípios do território (Projeto Gestar, 2004) foi um exercício envolvente e muito rico, visto que colocava em debate a problemática da região e levantava as demandas da população. Porém o mesmo ainda não teve desdobramentos claros em termos de ações. Da mesma forma, as demandas de capacitação e fortalecimento institucional (Projeto Gestar, 2005) ainda não se traduziram ainda em ações abrangentes aos territórios.

Em função da ausência ou da lentidão na operacionalização das ações, observa-se um interesse decrescente por parte dos atores locais em participar de diagnósticos e planos participativos. Em parte se deve a problemática que

houve con el enfoque, e outra devido ao tamanho de los espacios de intervención elegidos que no facilitó la tarea.

Cada micro-región representa de hecho um imenso espacio composto de pequenos territórios, insuficientemente identificados y caracterizados, pouco articulados economicamente, dificultando os processos de agregação de valor. En el Estado del Pará el Forúm de movimientos sociales de la BR 163 defendió la idea según la cual “el Territorio de abrangência GESTAR BR-163” debiera incluir todos los municipios bajo influencia de la BR 163. En consecuencia, en el Pará, el “Territorio de abrangência GESTAR BR-163” (tal como es denominado en la 3ª relatoría de las acciones del GESTAR BR 163) incluye los 6 Municipios de Placas, Rurópolis, Itaituba, Trairão, Jacareacanga, Novo Progresso y Castelo de Sonho (un Área Distrital del municipio de Altamira). La superficie del “Territorio de abrangência GESTAR BR-163” es de unos 215.447 km², y cuenta con una población estimada en 227.262 habitantes (1.05 habitantes/km²). La distancia entre oeste y norte del “territorio” es de alrededor de 400km en su parte más ancha, mientras que la distancia entre norte y sur del “territorio” es de unos 750km en su parte más ancha. Aunque los técnicos del projeto Gestar insistieron para circunscribir el área, no hubo caso: el Forúm mantuvo su posición. Se trata entonces de un enfoque territorial promulgado por varios proyectos gubernamentales pero cuyo espacio de intervención ha sido definido por movimientos sociales, en un afán de mantener la solidaridad entre todos las poblaciones en el alcance de la BR 163.

Una paradoja: entre planos y planos, ¿la acentuación de asimetrías de acceso a las inversiones públicas? As Agendas 21 locais, os Planos de Gestão Ambiental Rural e Planos Diretores Municipais, as propostas de Zoneamento Ecológico Econômico do Estado (atualmente em fase de revisão), parecem ter tido pouco efeito sobre o problema da ocupação desordenada e exploração predatória dos recursos naturais. A percepção dos atores é de que até o momento, as inúmeras discussões, consultas, oficinas de diagnóstico participativo, documentos, etc. não têm tido presa efetiva sobre a realidade – nem sobre as decisões públicas com mais impacto, como a implantação de infra-estrutura de transporte ou energia, ou a criação de unidades de conservação, que continuam sendo tomadas em paralelo aos processos de planejamento participativo locais. Além disso, o mecanismo de participação geralmente utilizado (amplas consultas públicas) funciona principalmente para legitimar processos de planejamento essencialmente governistas onde a participação efetiva é muito reduzida.

7. Conclusiones y lecciones de la experiencia

Los intentos de renovar la práctica del ordenamiento y desarrollo territorial son recientes y nuestras conclusiones no pueden ser sino muy preliminares. Con esta precaución, nos lanzamos, para estimular la reflexión sobre procesos en curso.

Estos intentos han generado un entusiasmo entre la mayoría de los actores que han participado. Para muchos de los entrevistados, no importaba saber exactamente cuál programa organizaba cuál evento (Agenda 21, Plano Diretor, Gestar, PRONAT, PDM, todo terminaba por sumar). Lo importante es que estos actores pudieron estar allí para informarse, para aprender, para intercambiar, para “ver gente importante” del gobierno federal, estadual o de la prefectura, para expresarse y sentirse escuchados y para crear lazos con otros actores distantes en situaciones similares. Y aunque algunos participantes mostraron los primeros síntomas de sobreposição de reuniones (“reunionitis”) (“no nos da piernas para participar en todos estos eventos...”), el elemento central es que estos intentos fueron aprovechados y generaron satisfacción. Frente a este entusiasmo, los impulsores de estos programas deben responder a dos desafíos: no decepcionar a los que participaron, - transformando las consultas y los múltiples planos en resultados concretos-, y atraer actores que por una u otra razón no han podido o querido participar.

Experimentar tiene sus méritos propios. Sin embargo, se trata efectivamente de experimentos y conviene re-situar el impacto de estos intentos. Vistos desde las micro-regiones estudiadas, los nuevos intentos de desarrollo y ordenamiento territorial tienen un impacto reducido, si los comparamos con los impactos estructurantes de otros instrumentos públicos clásicos, o frente a la fuerza de los procesos económicos regidos por los mercados nacionales e internacionales.

Estos nuevos intentos de ordenamiento y desarrollo territorial han sido transferidos desde el nivel federal hacia las dos micro-regiones. El nivel de participación en la elaboración del instrumento ha sido bajo o nulo: las dos micro-regiones han sido consumidoras y no productoras de políticas, una vez que estas são construidas con base en experiencias previas en contextos territoriales distintos a los de las micro-regiones estudiadas. Las características de gobernabilidad propias de estas micro-regiones deberían ser tomadas en cuenta por los consultores de manera más explícita en el momento de orientar a las instituciones líderes de los procesos de manera a definir instrumentos y metodologías adecuadas a las especificidades de los territorios. La tipología de territorios propuesta por SCHETJMAN Y BERDEGUE (2003) representa un punto de partida útil para aportar tales precisiones.

Tal como ha sido transmitido por los consultores y promotores de los diferentes programas, el desarrollo territorial sigue siendo algo abstracto, lejano. Desde un punto de vista metodológico, conviene poner énfasis en identificar y conocer mejor las prácticas endógenas de desarrollo territorial (quizás empezando a escalas menores, más próximas a la gente, a nivel de gleba, de ladera del río, a nivel de aldea, de barrio) e colocá-las en debate para luego mostrar la existencia de otras percepciones de territorios de mayor magnitud.

Para la consolidación de estos procesos endógenos conviene apoyarse en las organizaciones asentadas en los territorios en vez de buscar la creación de instancias que responden a los fines sesgados y limitados en el tiempo de proyectos o programas. Uma inovação é fazer com que os recursos financeiros

cheguem diretamente as organizações dos produtores e também a assistência técnica executada pelas organizações sociais.

Avalia-se que este tipo de apoio deva continuar por um período mais longo, mas deixando claro o papel real deste tipo de apoio sem exigir das organizações procesos meramente burocráticos de planejamento. Na renovação do contrato para os próximos anos, deve-se priorizar ações mais localizadas visando implementar experiencias innovadoras de planejamento e gestão de pequenos territorios, facilitando las interacciones entre actores con intereses diversos, con énfasis en los actores que sufren de la asimetría en las mesas de coordinación y negociación. Dentro de estas perspectivas, conviene tomar en cuenta los mercados reales ya generados en las microregiones, favorecidos por la urbanización y las demandas ejercidas por sectores distintos a los de la agricultura familiar.

Si el Gobierno quiere contribuir a la emergencia y la consolidación de territorios, convendría que se organice una reflexión interna, dentro del Estado, dentro de cada ministerio, entre sus diferentes ministerios, y en sus diferentes niveles de organización, sobre lo que el gobierno entiende por desarrollo territorial. A la espera de tales discusiones, los actores locales, especialmente los de Castelo de Sonhos, sabrán convivir con los mil y uno enfoques y definiciones de "territorios".

Tomando en cuenta que los raros esfuerzos de organización han conducido a la creación de instancias excluyentes (agricultura familiar versus agro-negocio versus-sector minero y sector forestal), y considerando la ausencia de práctica de diálogo entre estas constelaciones de actores con intereses fuertemente dispares, conviene estimular con paciencia y diplomacia los procesos de dialogo que puedan eventualmente desembocar en la creación de instancias territoriales incluyentes. En la consolidación de tales instancias de coordinación, conviene prestar un cuidado específico a las medidas que permiten evitar la intrusión de prácticas o medidas de índole partidista.

Assim sendo, o problema no es la falta de articulación de políticas territoriales, porque la experiencia muestra que los actores locales son capaces, dentro de ciertos límites, de se capitalizar a partir de estas experiencias múltiples y frecuentemente contradictorias. El problema es que, los actores locales, en particular los actores que más directamente sufren de los efectos de los problemas y los que sufren de fuertes disimetrías en las mesas de negociación (asentados, agricultura familiar) se encuentran submergidos en consultas sin resultados concretos y la fabricación laboriosa (chronofaga) de planes sin la puesta a disposición de flujos de recursos financieros públicos correspondientes. Mientras tanto, los actores más poderosos (agro-negocio, grandes productores) ejercen presiones eficaces y directas hacia los ministerios de agricultura y de transporte, sobre aquellas mezclas de política donde predominan los instrumentos de primera generación (acción física directa, marcadas por fuertes transferencias de recursos). Algunos actores fuertes tienen así un acceso casi directo a decisiones de política y a flujos de

recursos financieros, mientras que otros van de foro en foro. Ello favorece la asimetría en el acceso a la acción pública.

Dentro de este marco, conviene adelantar una reflexión más profunda sobre la repartición de roles, tal como se produce hoy, entre los instrumentos de primera (mando) y de segunda generación (diálogo y participación). Pareciera que los instrumentos de segunda generación sirven tan solo para mitigar la oposición social y política generada por una aplicación ilegítima sino inviable, de los instrumentos de primera generación. Ello lleva a reflexionar sobre la problemática del orden en el cual se aplican diferentes instrumentos y sobre su sincronización: se requiere establecer lazos entre políticas clásicas de inversión y políticas basadas en el diálogo y la participación.

Por lo tanto, para usar a plenitud el potencial de los nuevos instrumentos de desarrollo territorial, y para evitar un desgaste político ya anunciado, el MMA y el MDA se enfrentan a dos desafíos: i) lograr aumentar su influencia de decisión sobre la orientación de los instrumentos de regulación territorial clásica (en particular transporte e energía), instrumentos que más inciden en el desarrollo territorial en la Amazonia y que dependen de otros ministerios y ii) lograr captar una mayor parte de los flujos de recursos públicos federales, hoy canalizados hacia otros fines de política (en particular, los que se encuentran a disposición del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Transportes).

Contudo, três grandes elementos despontam como grandes empecilhos, que ainda perduram e podem contribuir para invalidar essas políticas na região. O primeiro esta relacionada a falta de informações a população em geral, para esclarecer a importância de tais políticas para o desenvolvimento ordenado e organizado da região, o segundo considerando a baixa capacidade técnica dos gestores em planejamento e gestão territorial participativa, e o terceiro envolvendo a ausência da sociedade civil com representações ativas qualitativamente para intervir politicamente no planejamento e gestão territorial pública. Dito isto, porque as políticas públicas de ordenamento territorial em curso na Br 163 e no Baixo Amazonas estão desarticuladas das políticas privadas de desenvolvimento territorial.

8. Recomendaciones (proyecto Diálogos)

Información. *a) En cuanto a estudios.* Se sugiere concertar con el MMA, el MDA el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de transportes, para participar conjuntamente en un análisis de algunos procesos endógenos de formación territorial en las dos micro regiones. Sobre esta base, experimentar adaptaciones con respecto a las políticas seguidas por estos 4 ministerios en las tres micro regiones, con el acompañamiento de los varios proyectos que asesoran los ministerios en esta materia y con participación del proyecto Diálogos. *b) En cuanto a bases de datos.* Se requiere intensificar el uso de la información georeferenciada disponible para comprender y rendir más palpables los procesos de intercambio social (usar los datos ya disponibles del

estudio de redes sociales), los procesos económicos (estudios de cadenas de valor) y los análisis geopolíticos.

Formación. Mediante un enfoque de formación de formadores, reforzar las capacidades de los actores perteneciendo a las varias constelaciones (agricultura familiar, agricultura a gran escala, sectores mineros y forestales), con un énfasis en los actores afectados por la asimetría en las relaciones de negociación. Necesidad de reforzar considerablemente a formação de lideranças sociais, dos setores produtivos e gestores públicos em auto-avaliações estruturais na perspectiva de reorientar estratégias institucionais de longo prazo e as políticas de desenvolvimento territorial. Essa situação pode ser re-equilibrada com o aumento da transparência de informação e o empoderamento (capacitação, mobilização e concertação) dos grupos sociais atualmente menos representados na cena política. Los temas de formación prioritarios son: comprensión de los ciclos y las arenas de las políticas públicas, análisis e gestión de conflictos, acompañar procesos de dialogo, fortalecimiento de organizaciones, los nuevos enfoques y prácticas de desarrollo territorial, el análisis de cadenas de valor. O debate sobre o desenvolvimento territorial deve dar visibilidade a especificidade territorial, ao mesmo tempo em que deve focar as diversidades culturais e econômicas para externalizar o potencial territorial. Também é importante divulgar esta concepção territorial junto aos demais atores locais, divulgar mapas com a localização dos territórios e de suas riquezas naturais.

Acompañamiento de procesos de dialogo. Se requiere poner al día la estrategia de acompañamiento de procesos de dialogo, especificando para cada micro-región as instancias de diálogo, metas y metodologías precisas. La principal pregunta a la que tiene que responder la estrategia es de saber en qué medida será posible, dentro de cada micro-región, fomentar no solo el dialogo **dentro** de las constelaciones de actores (por ejemplo, entre actores de la agricultura familiar) sino también **entre** estas constelaciones de actores (entre agricultura familiar, la agricultura de gran escala, el sector minero y el sector forestal y entre todos estos y el sector público). Sin descuidar el trabajo con instancias de alcance micro-regionales como el Foro dos Movimentos Sociais da BR 163, o el CIAT, conviene también adelantar trabajos con instancias ya existentes a escalas menores, para poder seguir de cerca algunos procesos “endógenos” de desarrollo territorial, que suponemos se producen en espacios de tamaño menores que los de los “territorios” actualmente designados.... La estrategia deberá explicitar la relación entre los procesos de diálogo previstos y los resultados concretos esperados de estos diálogos para los diversos participantes. Todo lo anterior requiere una interacción fuerte con los componentes de información y formación.

Bibliografia

Avaliação Ambiental Integrada do Território BR 163 – AAI. Itaituba, 2006, mimeogr.

BEER (Stafford). A Platform for Change.-Chichester, New York: John Wiley & Sons, 1975.-

BEER (Stafford). Decisión y control: el significado de la investigación de operaciones y la administración cibernética; titre original Decision and Control (1966), traduit de l'anglais par Marcial Suárez.-México : Fondo de Cultura Económica, 1982.-

BEER (Stafford). Neurologie de l'entreprise; traduit de l'anglais par Patrick Williams, (titre original : The Brain of the Firm, 1972).- Paris : PUF, 1979.-259 p.-

BEER (Stafford). The Heart of Enterprise.- Chichester, New York : John Wiley & Sons, 1979.-

BUNKER, (S.C.). 1985, Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State. Urbana: University of Illinois Press.

SABOURIN (E.), CARON (P.), TONNEAU (J.P.), “Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento local: Reflexoes a partir de experiências no nordeste brasileiro”. Revista Raizes, Vol 24, No 1 y 2, jan.-dez. de 2005.

CHECKLAND (P.B).- 1981. Systems Thinking, Systems Practice.-Chichester, New York : John Wiley & Sons,-

CONANT (Roger), ASHBY (W. Ross).- “Every good regulator of a system must be a model of that system”; International Journal of Systems Science, 1970, Vol. I, No. 2, p.89-97.-

CONCIDADES. *Resolução Nº. 25*, de 18 de março de 2005. Publicada no DOU Seção 1, Edição Nº. 60 Pág.102 de 30/03/2005. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153. Acesso em: 24 de novembro de 2006.

CONCIDADES. *Resolução Nº. 34*, de 1 de julho 2005. Publicada no DOU de 14/07/2005, Seção 1, pág. 89. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153

[ent&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153](#). Acesso em: 24 de novembro de 2006.

CONCIDADES. *Resolução Recomendada Nº. 9*, de 8 de junho de 2006. Publicada no DOU de 13/07/06 Seção 01 Nº. 133 pág. 60. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=category§ionid=24&id=103&Itemid=153. Acesso em: 24 de novembro de 2006.

CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 5 DE OUTUBRE 1988. Sao Paulo : Atlas, 2005.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm
Acesso em 20 de novembro de 2006.

DANTAS, F.A.C et alii. *Planos Diretores na Amazônia: participar é um direito*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DE BRUIJN (J.A) ; TEN HEUVELHOF (E.F.), *Sturings instrumenten voor de overheid : over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*.-Leiden/Antwerpen : Stenfert Kroese, 1991.-

DELMAS (Philippe). *Le maître des horloges : modernité de l'action publique*.- Paris : Odile Jacob, 1991.-

Desarrollo territorial rural en América latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales, Ruben Echeverria, editor. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

DEUTSCH (Karl W.). *The Nerves of Government : Models of Political Communication and Control*.- New York : The Free Press, 1966.- Deuxième édition (avec une nouvelle introduction).-

DROR (Yehezkel). *Policymaking under adversity*.-New Brunswick : Oxford, 1986.-

EASTON (David). *A Systems Analysis of Political Life*.- New York : John Wiley & Sons, 1965.-

Estado da arte das Agendas 21 Locais : Facilidades, dificuldades e destaques. Agosto 2006. Síntesis dos encontros regionais para a criação da rede brasileira de Agendas 21 Locais, apresentação ppt.

ETZIONI (Amitai). *The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes*.- New York : The Free Press, 1968.-

Experiencias de planificación regional en América Latina / sous la direction de Serge Boisier, Jos Hilhorst et S. Rifka.- Santiago de Chile, CEPAL / ILPES / SIAP, 1981.-

FAJARDO MONTAÑA (Darío). Espacio y sociedad : formación de las regiones agrarias en Colombia.- Bogotá : Corporación Colombiana para la Amazonia (Araracuara), 1993.

FALS BORDA (Orlando). "Participación comunitaria y perspectivas de las políticas de participación"; p. 298-310 in : Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.-Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987.-

FALS BORDA (Orlando). "Por la praxis : el problema de cómo investigar la realidad para transformarla"; p. 209-249 in : Crítica y Política en ciencias sociales : el debate Teoría y Práctica, Tomo I, Simposio Mundial de Cartagena. Bogotá : Punta de lanza, 1978.-

FALS BORDA (Orlando). Resumen crítico sobre la investigación-acción.- Bogotá : Punta de Lanza, 1984.-

GILLY (Jean-Pierre), PECQUEUR (Bernard). "La dimension locale de la régulation", p. 304-312 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection "Recherches".-

IBGE. Pesquisa agrícola municipal, 2005b. Acessível no site www.sidra.ibge.gov.br

IBGE. Pesquisa pecuária municipal, 2005. Acessível no site www.sidra.ibge.gov.br

ICV. Proposta de criação do Parque Nacional Juruena – Análise e Considerações. Alta Floresta, 2006.

KING (Alexander), SCHNEIDER (Bertrand). The First Global Revolution : A report by the Council of the Club of Rome.- New York : Pantheon Books, 1991.-

KLEIN (E.H.), TEISMAN (G.R.). "Effective policy making in a multi-actor setting : networks and steering", p. 99, 112 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

Lentini et al. Fatos florestais da Amazônia 2005. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2005.

MATTEACCIOLI (A.). Développement régional, planification décentralisée et systèmes complexes. Multigr., Centre Economie, Espace, Environnement, Université Paris I. Paris : 1988.

MATUS (Carlos). "El líder sin Estado Mayor", in : Revista de Planificación Situacional, Fundación ALTADIR, Caracas, 1992.-

MATUS (Carlos). Adiós Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno.- Caracas : Pomaire, 1987a.-

MATUS (Carlos). Elementos de planificación estratégica. Material para el curso de CORDIPLAN, multigr. Caracas, 1982.-

MATUS (Carlos). Estrategia y plan.- México : Siglo XXI, 1972.-

MATUS (Carlos). Planeación normativa y planeación situacional. El Trimestre Económico, 1983, p.1729-1981.-

MATUS (Carlos). Planificación de situaciones.- México : Fondo de Cultura Económica, 1980.-

MATUS (Carlos). Planificación en sistemas de baja gobernabilidad, p. 243-266 in: Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987b.-

MATUS (Carlos). Planificación, libertad y conflicto.- Caracas : IVEPLAN, 1985.-

MATUS (Carlos). Política, planificación y gobierno.- Caracas : Fundación ALTADIR, 1990.-

MEADE (Marvin). “Participative” administration- emerging reality or wishful thinking?”, p. 169-187 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.-

MICOL Laurent, TOMAZIN Jucilene Lourdes, 2006, As políticas de planejamento e desenvolvimento da região ao território: o caso do Portal da amazônia – Mato Grosso, mimeogr.

Ministerio de la Ciudad. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana). 3ªed. Brasília: Câmara dos Deputados/Comissão de Desenvolvimento Urbano/Ministério das Cidades/Instituto Pólis, 2005.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria Do Desenvolvimento Territorial (SDT), Coordenação de Ações Territoriais – Coat, Proposta Técnica de Revisão da Estratégia Metodologica do Processo de Desenvolvimento Territorial , Brasília, Agosto/2006.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. Estudo Propositivo do Território Portal da Amazônia, 2006.

PECQUEUR, B. 2005, "O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos procesos de desenvolvimento para as economías do Sul?". Revista Raizes, Vol 24, No 1 y 2, jan.-dez. De 2005

Plano de Gestão Ambiental Rural do Território BR 163 – PGAR BR- 163. Itaituba, 2007, mimeogr.

POCCARD-CHAPUIS, R. 2004. Les réseaux de la conquête bovine et structuration de l'espace sur les fronts pionniers d'Amazonie Orientale Brésilienne. Thèse de Doctorat. Sous la direction de Hervé Théry, Université Paris X Nanterre.

POLANYI (Michael). The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders. The University of Chicago Press, Chicago, 1951.

POULANTZAS (Nicos). Pouvoir politique et sciences sociales. Paris : Maspéro, 1968.

PREFEITURA DE SANTARÉM. Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. Santarém: SEMPLAN, 2006. (mimeo).

PREFEITURA DE SANTARÉM. Relatório das Etapas para Criação do Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. Santarém: SEMPLAN, 2006. (mimeo).

PREFEITURA DE SANTARÉM. Relatório Final do Congresso do Plano Diretor Participativo do Município de Santarém. Santarém: SEMPLAN, 2006. (mimeo). Proyecto Diálogos, 15 de septiembre 2006. Relatório de viagem de coleta e validação qualitativa de informações, Belém /Santarém de 10/09 à 15/09/2006, por PAIVA SCARDUA Fernando; TADEU ASSAD, Luís, en el marco del estudio "Resultados de Atividades Econômicas de Larga Escala Seleccionadas nas Micro-Regiões do Projeto", Mimeogr.

Proyecto Dialogos, 28 de Septiembre 2006, Reflexiones a raíz de la experiencia de trabajo conjunto en Belem (por Geert van Vliet, Rosana Costa, Fernanda Ferreira, Elimar Nascimento, Marília, Edivan Carvalho), mimeogr.

Proyecto Diálogos, Noviembre 2006, Material de trabajo producido en la visita en terreno del 22/10/06 al 10/11/06 (elaboración del Capítulo 7 Eficacia de los instrumentos de regulación territorial) (por Geert van Vliet, Rosana Costa, Fernanda Ferreira, Socorro Pena, Edivan Carvalho), mimeogr.

Projeto Gestar BR 163/Pa – Relatório do Seminário de Lançamento do Projeto. Itaituba, 2004, mimeogr.

Projeto Gestar BR 163/Pa - Relatório das ações da primeira etapa do projeto. Itaituba, 2005, mimeogr.

Projeto Gestar BR 163/Pa - Relatório das atividades da segunda etapa do projeto. Itaituba, 2006, mimeogr

Projeto Gestar. Portal da Amazônia – Relatório de atividades 001, Vertente Comunitária. Alta Floresta, 2005. Disponível em www.icv.org.br

Projeto Gestar. Portal da Amazônia – Relatório do Seminário de Implantação. Alta Floresta, 2004. Disponível em www.icv.org.br

Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.- 297p.-

Relatório Analítico de Caracterização Institucional da área de abrangência do projeto Gestar BR 163/Pa - Características e atuação das organizações sociais e instituições governamentais correlatas às questões rurais e ambientais. Itaituba, 2006, mimeogr.

ROJAS (Humberto). Análisis crítico comparativo del estado, las organizaciones no-gubernamentales y las organizaciones comunitarias frente a los problemas de desarrollo en la Amazonia colombiana, p. 77-86 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as Cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Disponível em: <http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigo1.html>. Acesso em 24 de novembro de 2006.

SCHEJTMAN a. Y BERDEGUÉ J. “Desarrollo territorial rural” en : Desarrollo territorial rural en América latina y el Caribe : manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales, Ruben Echeverria, editor. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

SOUZA, E.C.B.; MAMEDE, F. FERREIRA, F.S.S.; SILVA, F.A.L.; SANTANA, R.B.; ROLDAN, R; LEITÃO, S.A.M. Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, P. E. (Org). *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IIEB, 2003.

TOMASSINI (Luciano). Estado, Governabilidad y Desarrollo.-Washington D.C : Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.-Serie de monografías del BID.-

VAN VLIET G. 1992, “Metodología de evaluación”, mimeogr.

VAN VLIET G. y COSTA R., 2007, “As políticas públicas e seus instrumentos”, presentación ppt realizada en el marco de la oficina “Análisis de políticas publicas”, organizado por CONDESA con la colaboración del proyecto DIALOGOS, Itaituba (Pará).

VAN VLIET G., 1987, "Ecología, Política y Planificación en la Amazonía Colombiana". In : Ecodesarrollo II. Sociedad Colombiana de Planificadores e INDERENA. Bogotá.

VAN VLIET G., CARON P., MOYANO R., 2004, "La descentralización y su vinculación con el desarrollo regional y local", Ponencia presentada en el Diplomado Gobernabilidad y democracia, Seminario "Descentralización, Desarrollo Regional, 2003, Disponible en Comunidad Virtual en Gobernabilidad : <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1054>

VAN VLIET G., 1989, "Eco-and Ethnodevelopment, geopolitics and situational Planning: Perspectives for an Alternative Discourse and Praxis in Amazonía". In: INTERCIENCIA, nov/dic, Caracas, Venezuela

VAN VLIET, G., 1989b "Reflexiones en torno a la intervención del Estado en Colombia (con especial referencia a la Amazonía colombiana)", Revista Texto y Contexto, Universidad de los Andes, Bogotá.

VILAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: Souza, M.A. *Metrópole e Globalização*. São Paulo: CEDESP, 1999.

WEISS J. S., VAN VLIET G., PASQUIS R., 2007 (en vía de publicación), "Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña", en "Viajes en los terruños de la gobernabilidad", Quito : FLACSO, CIRAD, IDDRI.

Anexo 1. Metodología

Usualmente, los estudios de evaluación de políticas requieren un arsenal metodológico sofisticado, baterías de indicadores (ex - ante, durante y ex - post) y presuponen tiempo y recursos humanos abundantes. Para tomar en cuenta nuestro contexto, inspirados por enfoques tales como el Rapid Rural Analysis (RRA) y los análisis a decir de actores (SABOURIN, CARON, TONNEAU, 2005 : 28), hemos buscado aplicar una metodología que tomara en cuenta la escasez de información cuantitativa disponible, la alta incertidumbre, la fase muy inicial en las cuales se encuentran las políticas a analizar y los recursos humanos y el tiempo escasos. Para los efectos de esta evaluación sobre la marcha sugerimos un enfoque que podríamos llamar “Rapid Policy Análisis” (RPA)...

Con base en la experiencia del equipo técnico del IPAM, se desarrollaron entrevistas previas con actores clave y se intentó delinear el universo de instrumentos de política territorial que podrían ser abordados en este análisis. Luego se hizo una pre-selección de los instrumentos que deberían ser objeto de estudio. Para ello se analizó cada instrumento preseleccionado a la luz de preguntas tales como: ¿En las dos micro-regiones estos instrumentos tienen efectos perceptibles por los actores? ¿Disponemos de información? ¿Podemos acceder a la información? ¿Se trata de instrumentos recientemente aprobados o de instrumentos que existen desde años? Teniendo en cuenta el objetivo del proyecto Diálogos, existe un potencial de innovación? Con base en este análisis, se seleccionaron cuatro instrumentos, en varios sitios:

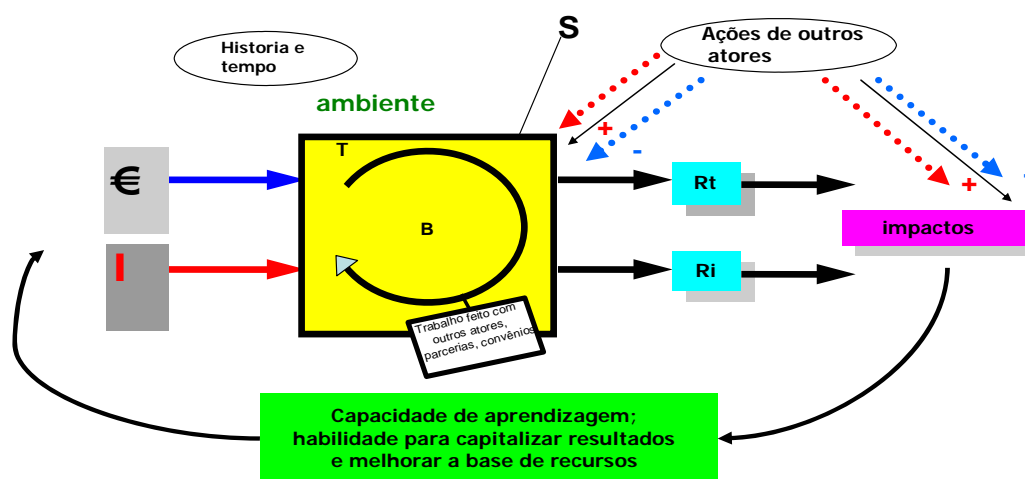
- El Programa **Agenda 21** apoyado por el Ministerio de Ambiente (MMA/SDS) en el Municipio de Traerao desde 2004.
- El programa Gestao Ambiental Rural **Gestar** (MMA/SDS) llevado a cabo desde 2005 en la microregión BR 163.
- El **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável Apoio dos Territorios Rurais PRONAT** llevado a cabo en las micro regiones BR 163 y Baja Amazonas por el MDA-SDT desde 2005.
- El **Plano Participativo de Desenvolvimento Municipal (PDM)** (Ministerio de la Ciudad), política concebida en 2001 por el ministerio de la Ciudad, dentro del marco de convenios con el BID, e implementada en Santarem en 2005.

Además, haremos algunas referencias al ZEE, en la medida que los entrevistados hicieron referencia a ello en forma espontánea. Para cada uno de estos instrumentos, hemos identificado los actores (stakeholders) pertinentes, en términos de beneficiarse con el instrumento o al contrario, ser afectado por el mismo (véase el análisis de ROJAS, 1990 para un análisis en la Amazonia Colombiana). Luego, situándose desde la perspectiva de cada actor (MATUS, 1985), y con la ayuda de la metáfora del “ciclo de política” (VAN VLIET Y COSTA, 2007), hemos intentado analizar cómo son "implicados" los actores: ¿estos actores han concebido, imaginado o elaborado el instrumento? ¿Solo aplican el instrumento? ¿Sufren de los efectos del instrumento (perdedores)?

¿Al contrario, se benefician del instrumento?

Con base en este análisis, para cada instrumento, hemos identificado tipos de personas recurso con los cuales queríamos realizar entrevistas individuales o en grupo. En todas las entrevistas, sean individuales o en grupo, hemos a) explicado el objeto de la visita (filosofía del Proyecto Diálogos, análisis de políticas en vista de innovaciones posibles); b) presentado el enfoque de evaluación sistémico sugerido (VAN VLIET, 1992); y c) organizado una discusión alrededor de algunas preguntas que servían a lanzar o ordenar la reflexión. Lo que presentamos entonces no es la política o los instrumentos tales como son descritos por los ministerios y técnicos responsables de su concepción, sino la percepción que tienen los actores de estas políticas y de estos instrumentos.

Figura 1. Construindo um modelo da ferramenta da política: um insumo para a (auto)avaliação, o aprendizagem e a inovação



€: Entradas financeiras; I: entradas não financeiras (sinais da política, demandas e queixas dos clientes, avaliações externas, outras informações); B: própria base do recurso; T: processos de trabalho; W: Ambiente: outros atores, biosfera, regras e valores - Instituições; S: estrutura de uma organização (hierarquia, plano ou "messy"); Rt: resultados tangíveis; Ri: resultados intangíveis

Fonte: Geert van Vliet, "Metodologia de avaliação"; 1992 (c) Trad. R. Costa

Este enfoque abierto de evaluación sistémica permite colectar las informaciones básicas disponibles a diferentes niveles y desde la perspectiva de los actores locales (sobre la historia de la acción, los insumos externos (información y señales de política; recursos financieros), las bases de recursos internos (los recursos humanos, materiales y financieros, la capacidad organizacional); las actividades, los efectos, y cuando pertinente, los primeros impactos –de los resultados o de los procesos de trabajo-).

Anexo 2. Ficha de recolección de información

Cuadro de recolección de información sobre el instrumento	
A. Información de contexto	
Política	
Instrumento	
Tipo de actores entrevistados	
Sitio / Situación	
Fase de puesta en ejecución	
B. Tentativa de modelización (según metodología)	
Señales/Insumos financieros	
Señales no financieros (señales de política, demandas de clientes, resultados de evaluaciones etc.)	
Resultados tangibles	
Resultados no tangibles	
Impactos de resultados o procesos de trabajo, para quienes?	
Procesos de trabajo	
Base de recursos interna	
Historia	
Biosfera	
Acciones de otros actores	
Capacidad de aprendizaje e de innovación/adaptación del instrumento	