



Financiador:



Parceiros:



www.dialogos.org.br

"Políticas territoriales desarticuladas, baja gobernabilidad y refuerzo de las asimetrías en las micro-regiones “BR 163” y “Bajo Amazonas” (Pará, Brasil)"

Versión 15/5/2009

**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 investigación ARENA (Políticas, acción colectiva y mercados)

² IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

³ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

⁴ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

⁵ ICV

⁶ CIRAD ES, UMR Ecofog

⁷ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

Resumen 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 objetivo de este trabajo es indagar cómo los actores locales interpretan y aprovechan los efectos de la puesta en aplicación de algunas políticas territoriales recientes, tales como las aplicadas en las microregiones del BR 163 en el Bajo Amazonas, estado de 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: los actores locales en las dos micro-regiones han sido consumidoras 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 apreciados por los entrevistados. Sin embargo, el énfasis en la producción de planes 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 y energía), instrumentos que más inciden en el desarrollo territorial en la Amazonía 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.

Palabras llaves: Brasil, Amazonía, Territorio BR 163, Territorio Bajo 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

Hace más de 30 años, pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios, buscadores de metales y piedras preciosas, mineros, extractores de madera, van ocupando y usando los recursos naturales en “territorios” de las áreas de influencia de las vías Br 163 y Br 230, respectivamente Cuiabá-Santarém y Transamazónica. Estas actividades se realizan en áreas donde múltiples agencias del poder estatal han ejecutado políticas públicas durante décadas, con efectos que siguen siendo objeto de controversia. Este artículo propone analizar la puesta en aplicación de varias políticas e instrumentos recientes de ordenamiento y desarrollo territorial en las condiciones específicas de dos micro-regiones (denominadas “BR 163” y “Bajo Amazonas”)⁸.

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 políticas e instrumentos de ordenamiento y de desarrollo territorial y su implementación en varias micro-regiones a lo largo de la carretera BR 163, situados en **los confines** rurales del sistema político y económico brasileño. ¿Cómo abordar la eficacia de estas mezclas de políticas e instrumentos territoriales, tomando en cuenta que estas mezclas se conciben y se implementan no sólo 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, y 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 Amazonía 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, buscando preservar su espacio de autonomía relativa? ¿Es útil este nivel actual de “desarticulación”, para cuáles actores?

La pregunta específica a la cual buscamos responder en este capítulo es: ¿Desde la perspectiva de diferentes actores locales, dentro del contexto arriba evocado, cómo estos actores aprovechan los efectos de la puesta en aplicación de estas políticas territoriales recientes, incluyendo aquellas que aparecen

⁸ Nuestro trabajo responde a una demanda del Foro dos Movimentos Sociais da BR 163 (Pará) cuyos integrantes pidieron material de reflexión que les ayudara a hacer explícitos los diferentes procesos en los cuáles su participación había sido solicitada por parte de entes gubernamentales y privados.

como redundantes y contradictorias (desarticuladas)? Al intentar comprender cómo “el ruido” generado por estas mezclas 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

Seis hipótesis guían nuestro estudio:

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) y 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 política pública de primera generación), han determinado con más fuerza el ordenamiento del territorio.

c. Las tentativas de regulación territorial que utilizan instrumentos de segunda generación⁹ basados en la comunicación, el diálogo y la producción conjunta

⁹ 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 caracterizados 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 protegen detrás de las normas y las inversiones impuestas; una segunda desventaja es que requieren 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 diálogo 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

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. El escaso conocimiento sobre los instrumentos y políticas de desarrollo territorial acentúa la asimetría de los sectores de la sociedad civil en relación a los gobiernos en el proceso de planeamiento, consecuentemente dificulta su implementación. Los procesos de validación no toman en cuenta la diversidad de la sociedad civil local y no favorecen la decisión negociada para su implementación.

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 políticas territoriales recientes no buscan hacer explícitas estas asimetrías.

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.

4. Estado del arte : aspectos relevantes de los análisis del ordenamiento y desarrollo 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 Amazonía 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

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 algunas 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.

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 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 Amazonía 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 de la eficacia a corto y mediano plazo de las políticas de ocupación del espacio amazónico durante los gobiernos militares¹⁰, 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 cual 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 válida entonces la 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).

¹⁰ 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 del Estado, dentro de un marco de regulación por el mando.

Gobernar en situación de poder compartido (MATUS, 1987). Nuestra problemática se enmarca dentro de las reflexiones sistémicas sobre la problemática de la gobernabilidad¹¹ 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 las 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 las 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 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 el gobierno al poder). 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

¹¹ 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).

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 y los nuevos instrumentos se sitúa entonces en el campo de las reflexiones sobre la autonomía relativa del Estado, no sólo frente a los intereses de los 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), condiciones 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 gobernabilidad¹² (MATUS, 1987; VAN VLIET, 1987, 1989).

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

¹² « 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 de gouverner; - le système parait composé (exclusivement) de problèmes quasi ou non structurés (van Vliet, 1989).

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, éstos representan a menudo verdaderos laboratorios sociales donde los actores experimentan nuevas formas de regulación incluyendo nuevas formas de regulación ejercidas 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.

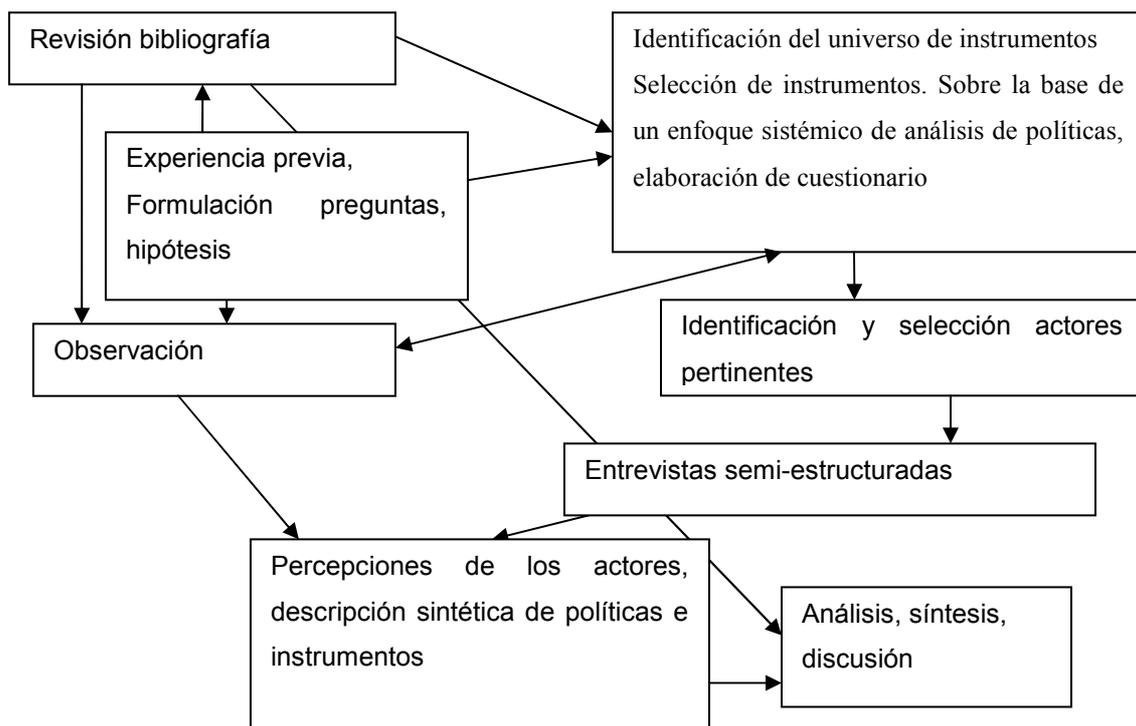
Para explicar la falta de eficacia de las recientes políticas e instrumentos de desarrollo territorial, son recurrentes las referencias a “la desarticulación” entre las políticas (tanto dentro y entre sectores de gobierno, como entre niveles de gobierno) (WEISS ET AL., 2006; PROYECTO DIALOGOS, Noviembre 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 sólo 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 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 que deberían responder mezclas de políticas para que el grado de desarticulación no fuera demasiado, de forma

de responder a la viabilidad de largo plazo del sistema político y económico?
¿El presente nivel de desarticulación es “funcional” al sistema político y económico del territorio? ¿Del punto de vista de quién ?

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 y 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 plan 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 talleres. Los entrevistados no participaron en la concepción de ese instrumento como medio de ejecución de la política de desarrollo territorial. Unos 30 participantes fueron sensibilizados a las temáticas ambientales para actuar como agentes multiplicadores de la propuesta. La Secretaría 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 “El primer proyecto posibilitó y entusiasmó para candidatar a nuevos proyectos (plan director, centro de formación territorial)”. Hasta entonces los principales procesos de trabajo consistieron en talleres, 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 de Agenda 21 fue realizada principalmente por personal de la prefectura. El proceso Agenda 21 permitió facilitar la organización de otro proceso planificador (PDM), creando condiciones para la cooperación técnica con DED, quien puso a disposición un ingeniero forestal. En Itaituba, hasta el 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”). En síntesis la construcción de Agenda 21 no generó controversia con respecto a otros actores. Pero contribuyó a establecer lazos entre la prefectura, varias ONG y el Sindicato de Trabajadores rurales (STR). Los entrevistados señalaron demoras en la organización de los talleres 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 movimientos sociales del BR 163, directivos de varios STRs y miembros del staff de la prefectura de Traerao (Secretaría de medio ambiente). Gestar es una política federal promovida por la misma Secretaría de políticas para el desarrollo sustentable SDS del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y su implementación llega a las micro-regiones a fines de 2004 (Relatório do Seminário de Lançamento do Projeto BR 163/Pa, 2004). Según los entrevistados, busca promover y mejorar las calidades ambientales y de vida en los asentamientos humanos del medio rural: “El instrumento sería para atender iniciativas localizadas en pequeños territorios”. Aunque la unidad de acción es una micro-región, la iniciativa trata básicamente de formular un plan de gestión ambiental para las solas áreas rurales. El objetivo siendo de coordinar con otras actividades del gobierno y de la sociedad civil y así acceder a otros recursos públicos e privados. Además se trató de identificar y apoyar micro-proyectos productivos. Para acompañar el proceso, el MMA financió infraestructura y recursos humanos a la entidad proponente y articuló sin carga al gobierno la cooperación técnica del Instituto de Investigaciones Amazónicas (IPAM) en apoyo al proceso en Br 163 y en el Bajo Amazonas. Vale señalar que los entrevistados no participaron de la concepción de la herramienta como programa de implementación de política de desarrollo territorial. Sin embargo, participaron en la elaboración del Plan de Gestión Ambiental Rural de BR 163 junto con representantes de organizaciones de la agricultura familiar, de los movimientos sociales y de las Secretarías municipales de agricultura y medio ambiente, INCRA e IBAMA. En BR 163 el proceso permitió un acercamiento entre miembros del Foro de movimientos sociales de BR 163, staff de la prefectura de Traerao, Novo Progresso, las ONG, y los STRs : “Hoy es posible negociar, conversar con los diferentes actores de la región”. Mediante talleres y formaciones, y con la capacidad de convocatoria del Foro de movimientos

sociales de BR 163, Gestar permitió una sensibilización para los aspectos ambientales : “Hoy, todos conocen el discurso de las ONGs cuando dicen que se está quemando el capital: el bosque, y es verdad.”, En palabras de los entrevistados, Gestar tuvo dos grandes impactos. La mayor contribución de Gestar es haber permitido el acceso a la información: “Porque hubo un cambio en poco tiempo? “Debido a la comunicación / información. GESTAR fue una gran lección”. El segundo impacto fue la sensibilización sobre otros instrumentos disponibles en la micro-región: “contribuyó a abrir puertas para otras iniciativas.” Sin embargo, el plan, fue 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 creó controversia con respecto a otros actores. Los entrevistados no percibieron modificaciones en relación a las orientaciones recibidas 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 en 2005. Se busca crear Comisiones de Implantación de Áreas Territoriales (CIAT) que reúnen gobiernos locales, ONG y organizaciones rurales y formular un plan. 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 el BID y con apoyo técnico del IICA. Los entrevistados en los territorios BR 163 y Bajo Amazonas no participaron de la concepción del instrumento como medio de ejecución de la política de desarrollo territorial. En el Territorio Bajo Amazonas, el CIAT fue creado en Agosto 2005 e incluye 9 municipios, 34 ONGs y 20 instancias gubernamentales. No incluye representantes del agro-negocio (producción de larga escala en vista de exportación) . En el proceso se formaron unas 30 personas y se elaboró un Plan 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 movimientos sociales de la BR 163. La coordinación del CIAT fue asistida por dos núcleos, uno directivo y otro técnico. El CIAT no incluye representantes de los sectores mineros, pecuarios o madereros. La creación del CIAT posibilitó y fortaleció la articulación social ya existente y varios proyectos fueron presentados : “Los procesos se suman, ya tenemos el GESTAR, ahora viene la creación del territorio- CIAT, BR- 163”. Sin embargo no hubo discusión sobre el concepto de territorio y sobre los métodos. El recurso financiero para los proyectos vinieron antes del proceso de sensibilización y formación”. Varios proyectos presentados cubren un espacio regional,, entre éstos: el galpón para almacenamiento y comercialización regional; el camión de colecta de leche, la

producción de harina para exportar, etc. El programa se implementó en la Br 163 con la ayuda de varias agencias nacionales (INCRA, IBAMA, FETAGRI-BAM, FVPP, CEFTBAM e IPAM) y bilaterales externas (DED). El CIAT BR 163 está actualmente elaborando el plan de Desarrollo Sostenido Territorial así como un plan estratégico de trabajo. 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 Plan Director 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 de la Ciudad (ver Ley 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 del Plan Director Participativo. Para facilitar el proceso de elaboración de estos planes 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 legal¹³ con sanciones para los alcaldes que no cumplen. Por otro lado, el acceso a recursos de inversión para agua y saneamiento, 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 reglas aceptadas por todos para la urbanización, para la localización de actividades económicas, limitar la polución de los ríos, la degradación del área, la localización inadecuada de industrias”.

En Traerao, la ley del plan director (“un plan plurianual” según informó uno de los entrevistados) fue ya aprobada. La Secretaría de planeamiento municipal creada gracias al proceso, será el ente responsable de coordinar la puesta en ejecución del plan, junto con un Consejo urbano, compuesto de 65% sociedad civil y 35% representantes del gobierno. 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, el sindicato patronal optó por no participar y el sector maderero tiene todavía que oficializar institucionalmente la representación.

¹³ Es importante destacar que todos los municipios comprendidos en el área de influencia de BR-163 están obligados a presentar su Plan Director por estar situados en áreas de influencia de proyectos o actividades con significativo impacto ambiental en la región o en el país. (BRASIL, 2005)

En Santarém, el proceso de construcción del Plan Director Participativo del Municipio de Santarém se inició en mayo de 2005 bajo la dirección de la Secretaría de Planeamiento. En agosto de 2005 representantes de las entidades ya integradas al proceso de construcción del Plan Director en el municipio de Santarém, participaron de un Taller Regional de Multiplicadores del Plan Director Participativo y Regularización Fundiaria Sustentable. Posteriormente, la Secretaría de Planeamiento organizó el seminario “Pensar Santarém” en el cual participaron aproximadamente cuatrocientas personas, representando noventa y cinco entidades e instituciones del municipio. Se organizaron mesas temáticas de diálogo. Luego de un proceso de “lecturas comunitarias” y de sistematización se elaboró una versión preliminar del Proyecto de Ley del Plan Director de Santarém. Este tenía que ser discutido durante varias audiencias públicas que finalmente no se realizaron. La propuesta fue sometida a discusión en el Congreso del Plan Director Participativo del Municipio de Santarém, realizado el 6 y 7 de octubre de 2006. Durante la abertura del Congreso, algunos segmentos de la sociedad civil organizada representados por la Federação das Associações de Moradores e Organizações Comunitárias de Santarém – FAMCOS se retiraron del Congreso en virtud de la no-realización de Audiencias Públicas y posteriormente accionaron el Poder Judicial, vía el Ministerio Público Estadual para pedir la paralización de la tramitación en la Cámara y la realización de audiencias públicas. A mediados del mes de noviembre de 2006, con la mediación de la Cámara Municipal y del Núcleo Estadual del Plan Director del Ministerio de las Ciudades, se deliberó por la realización de tres audiencias públicas en la Cámara con el objetivo de proporcionar la participación popular en la discusión de la propuesta de ley encaminada por el ejecutivo. El fin del proceso y la aprobación de la ley se produjo en diciembre 2006.

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. 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 manipulación¹⁴. El ZEE constituye un caso específico de instrumento en búsqueda desesperada de una política. Es usado por diferentes entes sectoriales o territoriales (PNOT, MMA, Ministerio de Agricultura, Estados, Municipios), sobre los mismos espacios,

¹⁴ En el caso del ZEE en la micro-región de Alta Florestaem, la falta de entendimiento por la mayoría de la población abre espacio para manipulaciones. La primera discusión sobre la propuesta del ZEE estadual provocó la creación en la región de una Comisión Intermunicipal con participación de representantes políticos y líderes económicos locales, cuya actuación consistió en combatir – y no discutir – una propuesta, que acabó siendo retirada.

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 estaduais (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 y empresariales en Itaituba espera que el ZEE estadual previsto pueda ayudar a salir al municipio de Itaituba de un grave dilema: según la legislación forestal, 96% del territorio municipal se encuentra destinado a la reserva forestal. “¿Cómo entonces ordenar las actividades económicas? ¿Por qué lado ir? Hasta el desarrollo urbano está frenado... Se requiere un estudio de ordenamiento territorial. Los mineros, los agricultores y ganaderos necesitan saber dónde 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 enfática¹⁵ su interés en un ZEE por dos motivos: el primero es disponer de reglas de juego claras “para saber dónde y cómo 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 aurífera en los años 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 (la minería representa 50% del PIB municipal de Itaituba, con una producción mensual de alrededor de 300kg). En los setenta la construcción de la BR 163 y los programas de asentamiento

¹⁵ 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 qué y dónde se puede plantar. Queremos un ZEE para saber dónde 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: éstas no han resuelto ningún conflicto.”

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 al ordenamiento territorial. Así, la creación de Unidades de Conservación han tenido generalmente un efecto adecuado para contener procesos de deforestación ilegal y de despojo y especulación de tierras (los entrevistados asociaron la baja del valor de la tierra a la creación de las UC). Esas decisiones son lideradas por el órgano ambiental responsable, y no necesariamente pasan por un proceso formal de planeación participativa (solamente es exigida la realización de una consulta pública que no tiene poder de impedir la creación). Considerando la fuerte capacidad de movilización empresarial contra esas propuestas, parece poco probable que fueran eficaces si fuese necesario pasar por un proceso formal de planeación participativa.

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 y económico, las inseguridades asociadas a la baja-gobernabilidad, la naturaleza de los productos y de los procesos económicos en economías de bonanzas, los ir y venir 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 de 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.

Es improbable que el ordenamiento y el desarrollo territorial integrado se haga sin el consenso de las estrategias entre los diferentes actores. Se percibe que cada sector de sociedad tiene una lectura y una percepción de territorio, pero éstos no consiguen dialogar sobre la cuestión en favor de potencializar

económicamente la producción de estos territorios, en la perspectiva del desarrollo territorial. Medidas necesarias y urgentes (...falta algo...) una vez que las últimas delimitaciones de Unidades de Conservación proporcionen una nueva configuración a los territorios, influenciando principalmente las áreas de asentamientos rurales y en el distrito minero, demostrando que la tierra no es hoy más abundante que lo que era antes percibido. Por otro lado, la población regional va creciendo, de allí la necesidad de gobiernos y sociedad civil local de debatir la mejor manera de asentar familias y propiciar producción y renta. Por tanto, es preciso rever sus comportamientos en relación a la ocupación del espacio y al uso de los recursos naturales, para promover la planificación del desarrollo en el largo plazo, visto que implementar políticas públicas de ordenamiento y desarrollo territorial requiere conocimientos y disposición técnica para integrar las iniciativas.

El resultado de esa investigación revela que los procesos de elaboración de las agendas 21, de los Planes Directores y de Gestar desde el punto de vista de la sociedad civil no consiguió involucrar significativamente la diversidad de los actores sociales, debido a dos factores: 1) falta de movilización por parte de los gestores que procuran identificar representantes menos polémicos de manera de facilitar el funcionamiento de los proyectos; 2) falta de interés de los convidados en participar, debido principalmente a un completo desconocimiento sobre el papel y la importancia de estos instrumentos para el desarrollo de la región.

Dentro de esto, GESTAR fue una iniciativa percibida con mayor énfasis por las organizaciones de producción familiar y movimientos sociales en general, debido principalmente a tener viabilizado un diagnóstico participativo, una estructuración de organizaciones de producción familiar y también de tener implementados procesos de comunicación y formación de liderazgos de los movimientos sociales en los territorios. El diagnóstico inicial realizado en los diferentes municipios del territorio (Proyecto Gestar, 2004) fue un ejercicio envolvente y muy rico, visto que ponía en debate la problemática de la región y levantaba las demandas de la población. Pero no tuvo desdoblamiento claro en términos de acciones. De la misma forma, las demandas de capacitación y fortalecimiento institucional (Proyecto Gestar, 2005) todavía no se tradujeron en acciones abarcando a los territorios.

En función de la ausencia o de la lentitud de la operacionalización de las acciones, se observa un interés decreciente por parte de los actores locales en participar en diagnósticos y planes participativos. En parte se debe a la problemática que hubo con el enfoque, y otra debido al tamaño de los espacios de intervención elegidos, que no facilitó la tarea.

Cada micro-región representa de hecho un inmenso espacio compuesto de pequeños territorios, insuficientemente identificados y caracterizados, poco articulados económicamente, dificultando los procesos de agregación de valor. En el Estado de Pará el Foro de movimientos sociales de la BR 163 defendió la idea según la cual "el Territorio BR-163" debiera incluir todos los municipios bajo influencia de la BR 163. En consecuencia, en el Pará, el "Territorio de

abragência 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 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 proyecto Gestar insistieron para circunscribir el área, no hubo caso: el Foro se mantuvo en 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 todas las poblaciones en el alcance de la BR 163.

Una paradoja: entre planes y planes, ¿la acentuación de asimetrías de acceso a las inversiones públicas? Las Agendas 21 locales, los Planes de Gestión Ambiental Rural y Planes Directores Municipales, las propuestas de Zoneamiento Ecológico Económico del Estado (actualmente en fase de revisión), parecen haber tenido poco efecto sobre el problema de ocupación desordenada y exploración (o explotación?) predatoria de los recursos naturales. La percepción de los actores es que hasta este momento, las innumerables discusiones, consultas, oficinas de diagnóstico participativo, documentos, etc. No han tenido efecto sobre la realidad – ni sobre las decisiones públicas con más impacto, como la implantación de infra-estructura de transporte o energía, o la creación de unidades de conservación, que continúan siendo tomadas en paralelo a los procesos de planeamiento participativo local. Además, el mecanismo de participación generalmente utilizado (amplias consultas públicas) funciona principalmente para legitimizar procesos de planeamiento esencialmente gubernistas donde la participación efectiva es muy reducida.

7. Conclusiones

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 sobreposición de reuniones (“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 planes 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, dado que fueron construidas en base a experiencias previas en contextos territoriales distintos a los de las micro-regiones estudias. 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 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) y ponerlas 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. Una innovación es hacer que los recursos financieros lleguen directamente a las organizaciones de productores y también la asistencia técnica ejecutada por las organizaciones sociales.

Este tipo de apoyo debe continuar por un período más largo, pero dejando claro el papel real de este tipo de apoyo sin exigir de las organizaciones procesos meramente burocráticos de planificación. En la renovación del contrato para los próximos años, se deben priorizar acciones pero localizadas visando implementar experiencias innovadoras de planificación y gestión de pequeños 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 un 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 diálogo 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.

Siendo así, el 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 capitalizar 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.

Los instrumentos clásicos de regulación, juegan y continuarán 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 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 sólo 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 y energía), instrumentos que más inciden en el desarrollo territorial en la Amazonía 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).

Así, tres elementos surgen como grandes impedimentos, que aún perduran y pueden contribuir para invalidar esas políticas en la región. El primero está relacionado con la falta de informaciones a la población en general, para esclarecer la importancia de tales políticas para el desarrollo ordenado y organizado de la región; el segundo considera la baja capacidad técnica de los gestores en planeación y gestión territorial participativa; y el tercero la ausencia de la sociedad civil con representaciones activas cualitativamente para intervenir políticamente en la planificación y gestión territorial pública. Las políticas públicas de ordenamiento territorial en curso en la Br 163 y en Bajo Amazonas están desarticuladas de las políticas privadas de desarrollo territorial.

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 Látina / 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 la cual 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 claves 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:

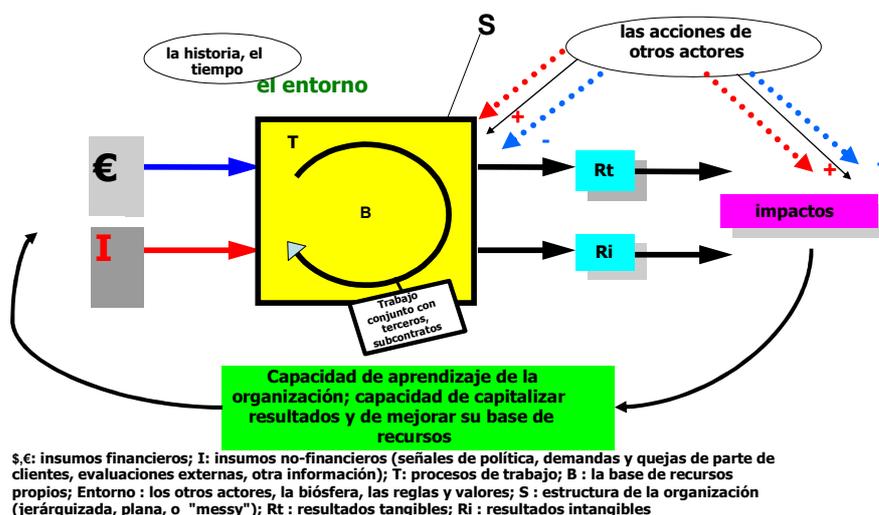
- El Programa **Agenda 21** apoyado por el Ministerio de Ambiente (MMA/SDS) en el Municipio de Traerao desde 2004.
- El programa Gestao Ambiental Rural **Gestar** (MMA/SDS) llevado a cabo desde 2005 en la microregión BR 163.
- El **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável Apoio dos Territorios 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 Zoneamiento Ecológico y Económico (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 están “implicados” los actores: ¿estos actores han concebido, imaginado o elaborado el instrumento? ¿Sólo 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 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; 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. Construir un modelo de la organización : insumo para la (auto)evaluación, el aprendizaje y la innovación



Fuente: Geert van Vliet, "Metodología de evaluación";1992 (c)

Este enfoque abierto de evaluación sistémica permite coleccionar 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-).