



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**O PAPEL DO ZONEAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO
AMBIENTAL TERRITORIAL: CASO DE ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS
DE MITÚ – COLÔMBIA E SÃO GABRIEL DA CAHOEIRA-BRASIL**

Ana Cevalyn León Rincón

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF: Junho / 2014



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**O PAPEL DO ZONEAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO
AMBIENTAL TERRITORIAL: CASO DE ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS
DE MITÚ – COLÔMBIA E SÃO GABRIEL DA CAHOEIRA-BRASIL**

Ana Cevalyn León Rincón

Orientador: Prof. Dr. Mario Diniz de Araujo Neto

Dissertação de Mestrado

Brasília – DF: Junho / 2014



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**O PAPEL DO ZONEAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO
AMBIENTAL TERRITORIAL: CASO DE ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS
DE MITÚ – COLÔMBIA E SÃO GABRIEL DA CAHOEIRA-BRASIL**

Ana Cevelyn León Rincón

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Mario Diniz de Araujo Neto, Doutor (UnB)

(Orientador)

Claudio Antonio Gonçalves Egler, Doutor (GEO-UFRJ)

(Examinador Externo)

Valdir Adilson Steinke, Doutor (Unb)

(Examinador Interno)

Brasília – DF: 27 de Junho de 2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1016126.

L579p León Rincón, Ana Cevalyn.
O papel do zoneamento participativo na gestão ambiental territorial : caso de análise dos municípios de Mitú-Colômbia e São Gabriel da Cahoeira-Brasil / Ana Cevalyn León Rincón. -- 2014.
xiii, 172 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Pós-Graduação em Geografia, 2014.
Inclui bibliografia.
Orientação: Mario Diniz de Araujo Neto.

1. Gestão ambiental. 2. Território nacional. I. Araujo Neto, Mario Diniz de. II. Título.

CDU 502.34/.36

È concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito da autora.

Ana Cevalyn León Rincón

DEDICATORIA

Está dissertação está dedicada a todas as pessoas e instituições que apoiaram e colaboraram com esta pesquisa, às pessoas que me acompanharam nesta fase de minha vida e todo aquele que ame a Amazônia.

AGRADECIMENTOS

Toda pesquisa tem uma história, e esta, do início ao fim encontrasse escrita no meio do som da dança da água. Sou engenheira de Recursos Hídricos e Gestão Ambiental, com uma especialização em Gestão Integral de Bacias Hidrográficas. Vim para o Brasil procurando completar minha formação acadêmica, dando meu grande pulo às ciências humanas, passando do mundo dos calculos ao mundo das vivências.

As vezes, a infinita beleza dos presentes que ganhamos da vida, nos deixam sem palavras, e nenhuma das frases parece expressar todo o agradecimento que sentimos. Isso acontece comigo nesse momento, no qual olho para o caminho percorrido sem encontrar a forma de agradecer por tudo o vivido.

Nada seria de mim, sem minha família, aos que chamo dos meus, Papi, Florecita, Luce, Pipo, Yeyo Juancho, To, Cata, a tia Yaya, o Tiito e meu amado Jorge. Sem eles simplesmente a vida teria menos sentido. O sorriso dos meninos, a voz de meu pãe, os cuidados de Luce, a amorosa e eterna companhia de Jorge, venceram cada dia as distâncias alimentando meus sonhos.

Agradeço aos coautores da pesquisa: habitantes dos municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira e todas aquelas pessoas e instituições que de uma forma ou outra contribuíram á construção desta dissertação.

Ao Brasil, país que me brindou a oportunidade de fazer este mestrado e me recebeu com tanta gentileza que se apoderou de um pedaço de meu coração. Suas cores, sabores, paisagens e a cálidez dos brasileiros, fizeram mais que grata esta parte de minha vida.

Ao profe Mario, quem caminho junto a mim nesta pesquisa, e cuja orientação gerou em mim reflexões fundamentais não só do trabalho mais também da vida.

Aos amigos, os que estão longe e os novos, cada um deles sabe todo o especial que são para mim. Agradeço a eles toda a boa energia que me transmitem, as noites viradas, as leituras de meu trabalho, as criticas, os conselhos, os cuidados.

E por fim, agradeço a todos os que leiam e se interessem neste trabalho. Porque acredito que cada um de nós é parte das picuinhas mudanças que fazem do mundo um lugar melhor.

RESUMO

Este trabalho tem como propósito analisar o papel do zoneamento participativo como instrumento de gestão ambiental territorial a partir das experiências dos Municípios de Mitú-Colômbia e São Gabriel da Cachoeira-Brasil. Ressalta-se o intuito de contribuir ao amadurecimento do debate conceptual sobre gestão ambiental e gestão territorial, aspectos que constituem o marco teórico, e que são abordados na pesquisa como conceitos atrelados entre si. Em termos metodológicos caracteriza-se por ser uma pesquisa de natureza qualitativa com enfoque fenomenológico. Tal caráter permite a construção do ideário normativo e valoriza as experiências de aplicação assim como as vivências dos atores locais, permitindo deste modo a análise do zoneamento na sua fase prática (ideário versus realidade). A título de resultados, aponta-se que o zoneamento participativo cumpre um papel fundamental na gestão ambiental territorial ao gerar pactos sociais para o uso do território. Nesse contexto são apresentadas as cinco essências que caracterizam este instrumento, as que se consideram como uma oportunidade para estandardizar conceitos e subsidiar à gestão pública na aplicação deste tipo de zoneamentos.

Palavras-chaves: zoneamento participativo, gestão ambiental territorial, Mitú, São Gabriel da Cachoeira.

RESUMEN

Este trabajo tiene como propósito analizar el papel de la zonificación participativa como instrumento de gestión ambiental territorial, a partir de las experiencias de los Municipios de Mitú-Colombia y San Gabriel de la Cachoeira-Brasil. Se resalta el interés en contribuir a la madurez del debate conceptual sobre gestión ambiental y gestión territorial, aspectos que constituyen el marco teórico y que son abordados en la investigación como conceptos interrelacionados. En términos metodológicos la investigación se caracteriza por ser de naturaleza cualitativa con enfoque fenomenológico. Tal carácter permite la construcción del ideario normativo y valora las experiencias de aplicación así como las vivencias de los actores locales, permitiendo de ese modo, el análisis de la zonificación en su fase práctica (ideario versus realidad). A título de resultados, se resalta que la zonificación participativa cumple un papel fundamental en la gestión ambiental territorial al generar pactos sociales para el uso del territorio. En este contexto son presentadas las cinco esencias que caracterizan este instrumento, las que son consideradas como una oportunidad para estandarizar conceptos y subsidiar a la gestión pública en la aplicación de este tipo de zonificaciones.

Palabras-claves: zonificación participativa, gestión ambiental territorial, Mitú, San Gabriel de la Cachoeira.

ABSTRACT

The main purpose of this research is to analyze the key role of participative zoning as an instrument of territorial environmental management in the case of the municipalities of Mitú in Colombia and São Gabriel da Cachoeira in Brazil. There is a stand out effort to contribute to the development of the conceptual discussions about environmental and territorial management. These aspects establish the theoretical frame and are approached in the research as interrelated issues. In methodological terms the research is characterized by being of qualitative nature with a phenomenological focus. This characteristic allows the construction of the normative ideologies and values the experiences of application, as well as local actor's life experiences. In this way the analysis of zoning is allowed in its practical phase (ideology vs. reality). One of the findings of the research is that participative zoning has a key role in the environmental territorial management since it creates a social deal for the uses of the territory. In this context, the five essential characteristics of this instrument are present, considering it as an opportunity to standardized concepts and assist the public management in implementing this kind of zoning.

Key words: Participative zoning, environmental territorial management, Mitú, São Gabriel da Cachoeira.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Critérios de Seleção Recorte Espacial.....	7
Figura 2 Macrolocalização	8
Figura 3 Modelo de Análises Fenomenológico.....	13
Figura 4 Passos Metodológicos	14
Figura 5 Gestão Territorial	28
Figura 6 Modelo Conceitual da Gestão Ambiental Territorial.....	34
Figura 7 Participação Social.....	39
Figura 8 Modelos Político-Administrativos da Colômbia e do Brasil	52
Figura 9 SINA - Sistema Nacional Ambiental da Colômbia, Ley 99 de 1993.....	55
Figura 10 Modelo Institucional da Gestão Territorial em Colômbia	56
Figura 11 Modelo da Gestão Ambiental Territorial em Colômbia	58
Figura 12 SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente	60
Figura 13 Institucionalidade Associada á Gestão Territorial no Brasil.....	62
Figura 14 Gestão Ambiental Territorial no Brasil	63
Figura 15 Modelo Colombiano de Zoneamento Ambiental.....	66
Figura 16 Proposta Metodologia Plano Integral de Vida	70
Figura 17 Zoneamento Ecológico-Econômico – Diagnóstico Ambiental e Socioeconômico.	71
Figura 18 Etnozoneamento.....	75
Figura 19 Macrolocalização	77
Figura 20 Ordenamento Territorial Município de Mitú	91
Figura 21 Ordenamento Territorial Município de São Gabriel da Cachoeira.	92
Figura 22 Ordenamento Jurídico do Município de Mitú.....	101
Figura 23 Ordenamento Jurídico do Município de São Gabriel da Cachoeira.....	119
Figura 24 Mapa Mental Indígena	138
Figura 25 Mapa Mental Habitante Urbano.....	138
Figura 26 Mapa Mental Técnico	138
Figura 27 Essências do Zoneamento Participativo.....	146

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 Confiança Zoneamento Amb. Reserva Forestal Ley Segunda.....	104
Gráfico 2 Confiança Formulação de Planos Integrais de Vida Indígena.	109
Gráfico 3 Confiança Esquema de Ordenamento Territorial.....	113
Gráfico 4 Níveis de Participação Instrumentos de GAT Mitú	115
Gráfico 5 Atores e Relacionamentos – Município de Mitú.....	118
Gráfico 6 Confiança Macrozoneamento do Estado do Amazonas	122
Gráfico 7 Confiança Plano Diretor Participativo	126
Gráfico 8 Níveis de participação instrumentos de GAT São Gabriel da Cachoeira.....	131
Gráfico 9 Atores e Relacionamentos Município de São Gabriel da Cachoeira.....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Tipos de Zoneamento por Enfoque Metodologia	44
Tabela 2 Tipos de Zoneamento por Escala.....	46
Tabela 3 Escalas do ZEE	72
Tabela 4 Características dos Municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira.....	89
Tabela 5 Características Dialógicas por Tipo Representação	140

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ANA	Agencia Nacional de Água
BM	Banco Mundial
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico
CEMAT	Conselho da Conferência Europeia de Ministros Responsáveis pelo Planeamento Espacial/ Regional.
CEMAT	Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa.
CEP-IH	Comitê de Ética do Instituto de Ciências Humanas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRIVA	Consejo Regional Indígena del Vaupés
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FOIRN	Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GA	Gestão Ambiental
GAT	Gestão Ambiental Territorial
GT	Gestão Territorial
GTZ	Agencia de Cooperação Alemã
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IFAM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas Amazônica
INVEMAR	Instituto Colombiano de Investigaciones Marinas y Costeras

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
JAC	Juntas de Acción Comunal.
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMADS	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
MV	Ministerio de Vivienda
OCTA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
ONU	Organização Mundial de Nações Unidas
PNUD	Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento
POMCH	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional Ambiental de Colombia
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigación Científica
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UESPNN	Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZP	Zoneamento Participativo

SUMARIO

NOTAS INTRODUTÓRIAS	1
<i>Método e técnicas de pesquisa</i>	9
<i>Passos da Pesquisa</i>	13
<i>Estrutura da dissertação</i>	16
1. A (DES)CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL	20
1.1. A RELAÇÃO SOCIEDADE-NATUREZA.....	21
1.2. GESTÃO TERRITORIAL?, GESTÃO AMBIENTAL?	22
1.2.1. Gestão Territorial – GT.	24
1.2.2. Gestão Ambiental - GA.....	29
1.3. GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL – GAT	32
1.3.1. Definição	33
1.3.2. Tool Kit Conceitual	35
2. O ZONEAMENTO E SEUS FINS	40
2.1. EVOLUÇÃO DO ZONEAMENTO.	40
2.2. FINS DO ZONEAMENTO.....	43
2.3. TIPOS DE ZONEAMENTO.....	44
2.4. ZONEAMENTO PARTICIPATIVO	46
3. O IDEARIO DO ZONEAMENTO NA GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL DA COLÔMBIA E DO BRASIL.....	51
3.1. MODELOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS	51

3.2.	MODELOS DE GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL.....	53
3.2.1.	Gestão Ambiental e Gestão Territorial em Colômbia.....	54
3.2.2.	Modelo de Gestão Ambiental Territorial Colombiano.....	57
3.2.3.	Gestão Ambiental e Gestão Territorial no Brasil	59
3.2.4.	Modelo de Gestão Ambiental Territorial Brasileiro.....	62
3.3.	O ZONEAMENTO NOS MODELOS DE GAT COLOMBIANO E BRASILEIRO	64
3.3.1.	Zoneamento na GAT Colombiana	64
3.3.2.	Zoneamento na GAT Brasileira	70
4.	OS PARENTES.....	76
4.1.	HISTÓRIAS COMPARTILHADAS	77
4.1.1.	A Origem	78
4.1.2.	Colonização da Amazônia.....	80
4.1.3.	A ação missionária	81
4.1.4.	As Bonanças	83
4.1.5.	Fronteira e Amazônia	85
4.2.	MUNICÍPIOS AMAZÔNICOS	89
4.2.1.	Ordenamento do Território.....	90
4.2.2.	Meios de Transporte e Comunicação	92
4.2.3.	População	93
4.2.4.	Língua	95
4.2.5.	Aspectos Econômicos.....	95
4.2.6.	Serviços Públicos.	96
4.2.7.	Problemáticas	97
5.	ZONEAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL – REALIDADES .	100
5.1.	A EXPERIÊNCIA DE MITÚ	101
5.1.1.	Zoneamento Ambiental Área “Reserva Forestal de la Amazonia”.....	102

5.1.2.	Fortalecimento Plano Integral de Vida Indígena da OZCIMI – Organização da Zona Central Indígena de Mitú	105
5.1.3.	Esquema de Ordenamento Territorial Município de Mitú	109
5.1.4.	O Zoneamento Participativo nas Experiências de Mitú	113
5.2.	A EXPERIÊNCIA SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA	119
5.2.1.	MacroZEE do Estado Amazonas.	120
5.2.2.	Plano Diretor Participativo do Município de São Gabriel da Cachoeira.	123
5.2.3.	Plano de Manejo Parque Nacional Pico da Neblina.....	127
5.2.4.	O Zoneamento Participativo nas Experiências de São Gabriel da Cachoeira.....	129
6.	DESVENDANDO O ZONEAMENTO PARTICIPATIVO.....	136
6.1.	O DESENHADO - MAPAS MENTAIS DO ZONEAMENTO.	137
6.2.	TEMÁTICAS EMERGENTES.....	142
6.3.	AS ESSÊNCIAS DO ZONEAMENTO PARTICIPATIVO.....	146
	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	151
	REFERÊNCIAS.....	155
	ANEXOS.....	169

NOTAS INTRODUTÓRIAS

“El conocimiento nos hace responsables”

Ernesto “Che” Guevara

Enfrentar as consequências decorrentes da relação sociedade-natureza, como estratégia de superação dos problemas socioambientais, vem sendo procurado com crescente ênfase nas últimas quatro décadas, e, sobretudo a partir da maior atenção dada à dimensão ambiental no discurso internacional. Movimento que iniciou reconhecendo os efeitos das transformações ambientais - gerados a partir da revolução industrial – chegando até proclamar à questão socioambiental como um assunto de interesse global que requer para sua solução a cooperação e o compromisso mundial.

Apesar dos investimentos econômicos e desenvolvimentos metodológicos e normativos – que têm trazido dito reconhecimento global – a dilapidação dos recursos naturais não tem sido controlada e o nível de qualidade de vida das populações não apresenta melhorias significativas. Os principais fatores de risco para a sustentabilidade das gerações futuras continuam, sendo a degradação dos serviços ecossistêmicos, a maior probabilidade de mudanças climáticas não lineares e a exacerbação da pobreza (ONU, 2005).

Esta crise ambiental que vivenciamos como propõe Leff (2007), é o sintoma de uma nova era histórica; é uma crise da racionalidade da modernidade e remete a um problema de conhecimento. A degradação ambiental – denominada pelo autor como “a morte entrópica do planeta”, é o resultado das formas de conhecimento, através das quais a humanidade tem construído e destruído o mundo. Formas de conhecimento que, como é proposto nesta dissertação, devem permitir “que outros sistemas cognitivos também contribuam na busca de soluções para os graves problemas contemporâneos” (GERSEM, 2008, p. 39).

Eis que transparecem as diversas visões dadas à relação sociedade-natureza as quais como propõe Vargas (2005 p. 290) “podem-se caracterizar a partir do entendimento de natureza (BARNES & GREGORY; CAPEL; HOLT-JESEN, 1977, 1981, 1988) em três tipos”: natureza como entidade a ser dominada, natureza como uma entidade que domina e natureza com a qual se entra em harmonia. No marco desses entendimentos determina-se, não só a relação sociedade-natureza, mas também as relações sociais homem-homem.

Toda sociedade, toda cultura cria, inventa, institui uma determinada ideia do que seja a natureza. Nesse sentido, o conceito de natureza não é natural, sendo na verdade criado e instituído pelos homens. Constitui um dos pilares através do qual os homens erguem as suas relações sociais, sua produção material e espiritual, enfim, a sua cultura. (PORTO - GONÇALVES, 2006a, p. 23)

Considerando a Gestão Ambiental Territorial (GAT), de forma consciente ou inconsciente, o homem sempre tem ordenado seu território fazendo uso dos recursos existentes em concordância com os acordos sociais, dados entre outros pelas relações de poder e pelo desenvolvimento tecnológico da sociedade. Esse processo intrínseco, de ordenamento e uso do território, tem trazido consigo o estabelecimento de diversos instrumentos de gestão ambiental e territorial, os quais como menciona Leff (2002), respondem à perspectiva ideológica e política na qual se gera sua demanda, que por sua vez, determina as estratégias conceituais e metodológicas necessárias para sua produção.

Nas últimas décadas, por meio do chamado às diversas ciências e disciplinas para abordar a questão socioambiental, promoveu-se a transformação dos conhecimentos tanto teóricos como práticos e se estabeleceu a necessidade de incorporar conceitos de participação, equidade e sustentabilidade. Assim, os instrumentos de gestão, tanto ambiental quanto territorial enfrentam desde finais do século XX o desafio de gerar respostas multidisciplinares e participativas, que facilitem o avanço a futuros reais cenários de sustentabilidade.

Cumprindo então lembrar, que no debate ambiental a abordagem da cultura e das ciências sociais – no que tange à ideia do território – ainda não é materializada de maneira correta (NOVO E CORRALIZA, 1997). Os instrumentos existentes, como cita Costa (2011), não primam pela construção entre outros, de indicadores complexos e sua representação em mapas de aspectos como a pobreza, a exclusão ou a vulnerabilidade social. Tal situação é evidente em múltiplos exercícios de planejamento – elemento base da GAT – cujos resultados

apresentam, na maioria dos casos, conteúdos concentrados na descrição de aspectos biofísicos e socioeconômicos, isolados (como um somatório de enfoques). Esta falta de um olhar adequado à complexidade ambiental produz conhecimento técnico parcelado e, carente de bases conceituais para sua análise, discussão e, sobretudo aplicação.

Neste contexto, um dos instrumentos que apresentam um ponto chave para a inclusão territorializada de aspectos biofísicos, culturais e socioeconômicos, assim como para a implementação de processos participativos é o Zoneamento. Instrumento que constitui o cerne da presente pesquisa, a qual tem por **objetivo geral**, compreender o papel do Zoneamento Participativo na Gestão Ambiental Territorial a partir das experiências de planejamento ambiental e territorial dos Municípios de Mitú (Vaupés–Colômbia) e o Município de São Gabriel da Cachoeira (Amazonas-Brasil).

Aplicado aos mais diversos e contrastantes fins – desde instrumento de controle social até instrumento de reivindicação social – o princípio do Zoneamento tem sido o estabelecimento de áreas para atividades específicas, por meio da definição de zonas de uso e manejo. Característica que lhe determina um lugar preponderante nos marcos normativos relacionados ao ordenamento e uso do território, tendo validade jurídica e se constituindo em elemento base para a tomada de decisões no âmbito da gestão pública.

Na América do Sul, uma das regiões onde tem sido aplicados zoneamentos é a Amazônia¹, região que abriga a maior floresta tropical do mundo, estendendo-se por territórios não só da Colômbia e do Brasil, mas também da Bolívia, do Equador, da Guiana, da Guiana Francesa, do Peru e do Suriname.

Sendo uma região de alta importância – não só para as comunidades locais mas também para a humanidade em geral, a Amazônia apresenta como cita o IPEA (2012), um mosaico de situações divergentes e conflituosas que não têm sido amenizadas, nem controladas, há mais de duas décadas de gestão ambiental.

¹ De acordo à proposta de limites apresentada pela OCTA (2005) a Amazonía *sensu latíssimo*, encontra-se dividida em cinco subregioes: Amazônia central (*sensu stricto*), Andes, Planalto, Guayana e Gurupí.

A Amazônica onde se enquadra a presente pesquisa corresponde à *sensus stricto* definida segundo a OCTA, como o área da bacia dos rios Amazonas e Tocantins dominada pelo bioma do florestal amazônico de terra baixa (região que além inclui áreas menores de outros tipos de vegetação florestal e não - florestal com sua fauna associada).

O estado atual da região está caracterizado por cobranças de gestão, devido entre outros a:

- desatenção da relevância ecossistêmica e das desigualdades sociais. Vastas áreas de florestas nativas continuam sendo descontroladamente desmatadas e constata-se além da perda de populações humanas nativas, baixas condições de qualidade de vida das populações ainda existentes. (STEWART, 2007). Neste sentido cumpre assinalar que se bem tem sido implementados sistemas de controle, a capacidade de fiscalização não consegue andar no mesmo ritmo da ilegalidade. Desse modo, o processo de controle/vigilância/fiscalização/autuação é impotente, dada as características da Região e os recursos econômicos disponibilizados para tal fim.
- elevada alteração dos ecossistemas de água doce, elementos fundamentais para a sobrevivência das populações amazônicas, as quais inclusive, são denominadas como “povos de água”. (CASTELLO *et al.*, 2013);
- pressões de intervenção para a implantação de infraestrutura e serviços essenciais ao bem estar das comunidades e pelas exigências da produção de bens, principalmente minerais e agropecuários (NESTAD *et al.*, 2001). Assim como por interesses econômicos de nível continental com propostas de integração através de projetos de grande infraestrutura – (THÉRY 2005, p.46);
- mutações que transformam suas dimensões, “não só no sistema métrico dos recursos naturais e biodiversidade, mas também na métrica do peso demográfico, econômico e social, na topologia dos transportes, em que o tempo do percurso conta mais do que o espaço bruto, e as ligações efetivas mais do que as proximidades” (*idem*, 2004 p, 15).
- modificação estrutural do povoamento regional, que se localizou ao longo das rodovias em um modelo de ocupação baseado na abertura de estradas, afastando se do modelo tradicional estabelecido ao longo das redes fluviais. (BECKER 2004).
- implementação de modelos de desenvolvimento baseados na extração e exploração insustentável dos recursos naturais, com priorização do lucro imediato. Modelos fundamentados, como cita Gutberlet (2002), na apropriação do espaço para exploração de riquezas. A intensificação da expansão baseada no modelo de desenvolvimento meramente econômico tem provocado rupturas nas comunidades tradicionais, perda de biodiversidade e biótopos, e uma série de alterações a médio e longo prazos que precisam ser analisadas. (*ibidem*, p.159);

- baixa abordagem da complexidade cultural. A região está caracterizada por uma alta presença de povoação indígena e tradicional assim como de colonos – condição que misturada à desvalorização dos bens e serviços ambientais – produzida pela prevalência de um olhar econômico, traz consigo desencontros entre realidades e racionalidades distintas.
- resistência à apropriação indiscriminada dos recursos e luta pelos direitos dos atores da região, o que gera conflitos que alcançam um patamar mais elevado (BECKER, 2005a), já que não se trata mais apenas de conflito pela terra; é o conflito de uma região em relação às demandas externas, e que contribui, por sua vez, à manutenção de imagens obsoletas, que dificultam a elaboração de políticas públicas adequadas para seu desenvolvimento.
- crescimento demográfico, sobretudo de caráter urbano. Observa-se na região uma penosa mobilidade espacial caracterizada pela migração e contínua expropriação da terra e, assim, ligado a um processo de urbanização, tem-se gerado altas taxas de crescimento urbano não planejado (BECKER, 2005a).

A questão que se coloca como **problema** central desta dissertação é precisamente o fato da gestão ambiental territorial na Amazônia não responder adequadamente à complexidade e às necessidades da região, precisando-se de seu aperfeiçoamento, ainda mais neste momento no qual,

os países de América do Sul, se redescobrem, e deixam de olhar separadamente para se aproximar a seus vizinhos, repensando a situação da Amazônia que passa subitamente de ser olhada como periferia para ser o centro do continente (THÉRY, 2005, p.37).

Nesse espectro e tendo em conta que o **foco** desta pesquisa é o zoneamento – como instrumento de gestão ambiental territorial, algumas análises feitas no meio acadêmico, como também realizadas por instituições públicas e ONGs, propõem reflexões sobre a efetividade do instrumento tais como:

- “há uma multiplicidade legal, quanto à aplicação dos diversos zoneamentos, o que demanda uma ação articulada, tanto dentro de cada instância político-administrativa de tomada de decisão quanto na relação entre os poderes presentes no território (...),

envolvendo necessariamente um processo consensual de execução de políticas públicas” (GTZ, 2007, p.17). Processo que não acontece na prática e que gera um dos principais limitantes

- prevalência de perspectivas economicistas, baseadas em políticas macroeconômicas que abstraem a dimensão territorial e as especificidades regionais e locais que não conseguem articular-se com as políticas públicas desenvolvidas. “Assim existe a dificuldade de viabilizar estratégias econômicas, sociais e políticas” (*ididem*, p.18);
- os métodos de zoneamento existentes ainda não permitem, como propõe Becker (2004), olhar para o território com suas diferenciações e desigualdades. Souza (2008) resalta a carência de modelos consolidados direcionados para os interesses locais e com resultados práticos na adoção de novas políticas territoriais. As metodologias existentes respondem a uma fórmula geral sem considerar o atendimento de especificidades locais; observa-se neste sentido “desatenção à importância de se repetir os ritmos de cada lugar, uma vez que a estratégia de desenvolvimento não pode pretender se exercer continuamente em toda a extensão do território, nem em todos os lugares, nem em tempos idênticos” (LEITE, 2001, p. 86);
- Apresenta-se um desequilíbrio entre as fases do zoneamento, o que, como cita a GTZ (2007), ocasiona lentidão dos processos de planejamento feitos na Amazônia, os quais geram excelentes informações sobre a área de estudo, mas demoraram bastante para construção de propostas viáveis para uma gestão adequada. O expressivo volume de informação gerado fica nos bancos de dados sem se tornar acessível ao público (nos piores casos, sem ser consultado sequer pelos governantes), fato que ocorre devido à falta de práxis na concepção do instrumento e à descontinuidade do planejamento;
- os diagnósticos feitos nos zoneamentos tornam acessíveis as informações sobre as potencialidades do território e estas, ao não serem utilizadas adequadamente para a planificação e desenvolvimento da região, são manipuladas por interesses privados com ênfase em projetos produtivos, facilitando, assim, a exploração com interesses particulares. (LEITE; GUTBERLET, 1992, 2002);
- o instrumento não tem adotado e adaptado os mecanismos normativamente existentes para a participação social e da mesma maneira carece de mecanismos para a resolução de conflitos. São poucos os casos em que se apresenta um planejamento participativo. Em muitos desses casos, as articulações interinstitucionais, a comunicação e a negociação com os diferentes setores políticos, econômicos e sociais não antecede à apresentação de

produtos finais e menos ainda de produto parciais, isto gera limitantes nos processos de implementação e execução, fatores que acentuam os conflitos dentro do território (LEITE, 2001).

Diante dos fatos anteriores enunciados – cobranças de gestão na Amazônia e reflexões sobre a efetividade do instrumento na região – esta dissertação propõe discutir o papel do Zoneamento Participativo na GAT, como processo vivenciado que vai além das prateleiras de informação. Tal perspectiva nos filia à proposição de que a participação não é um mero detalhe formal de condição de financiamento, ao contrario é via de legitimação².

Sob esses preceitos o **recorte espacial** trabalhado, foi selecionado a partir dos critérios apresentados na Figura 1

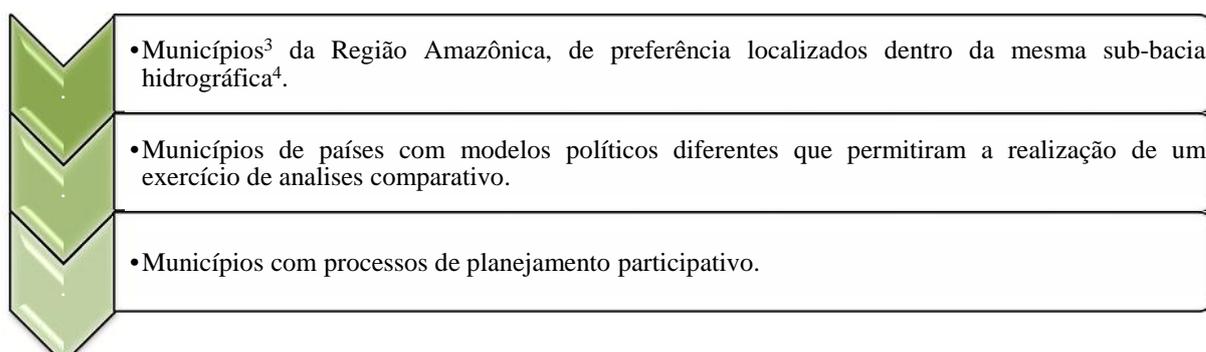


Figura 1 Critérios de Seleção Recorte Espacial

Fonte: *Elaboração própria 2014*

² Neste ponto, cumpre assinalar que **a temporalidade** estabelecida para a análise corresponde ao período compreendido entre 1990 e a data atual. Isto porque é partir da década dos anos 90's, que os processos de zoneamento – no contexto da GAT, apresentam maiores desenvolvimentos metodológicos. Essa década além esta década está caracterizada pela inclusão de mecanismos de participação e controle social nas Cartas Constitucionais dos países da América do Sul.

³ O fato de trabalhar com municípios responde a que devido às estruturas político-administrativas dos países com áreas na Amazônia, na pratica o município é a unidade territorial mais comumente utilizada para gestão ambiental territorial.

⁴ Unidade primária de seleção proposta dado que a bacia hidrográfica – em forma independente ou interconectada com outras – é a unidade territorial de planejamento mais eficiente tanto para a gestão integral dos recursos naturais quanto para a planificação do uso e manejo do território (Dourojeanni, 2002).

Como resultado (ver Figura 2) os municípios objeto de análise são Mitú no Departamento do Vaupés, Republica da Colômbia e São Gabriel da Cachoeira, no estado do Amazonas, Republica Federativa do Brasil.

Tal recorte espacial nos situa na parte alta da bacia do Rio Negro⁵. Bacia compartilhada por quatro países (Brasil, Colômbia, Venezuela e Guiana), sendo ocupada principalmente por povos indígenas e populações tradicionais, e caracterizada por um alto percentual de áreas sob figuras jurídicas de proteção especial.

Dentro desta bacia, os municípios de Mitú e São Gabriel encontram-se em uma área que apresenta os menores graus de intervenção, constituindo se na região com maior estado de conservação na toda a Amazônia (GUTIERREZ; ISA; RASG; PDM – Mitú, 2007, 2008a, 2012, 2012). Tal condição como veremos, torna esta pesquisa mais interessante, na medida em que oferece “um enorme potencial para modelos locais de desenvolvimento sustentável e conservação” (ISA, 2008a, p 7).

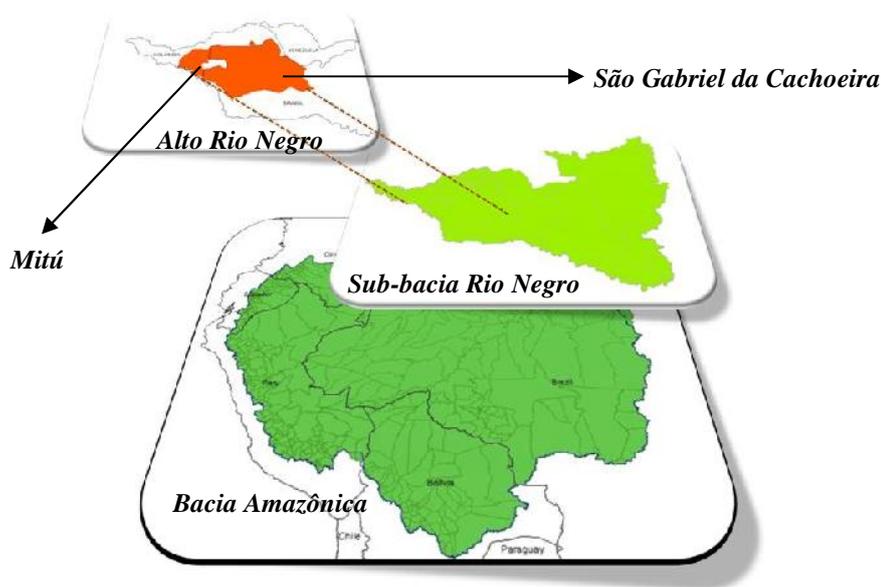


Figura 2 Macrolocalização
Fonte: Elaboração própria 2014

⁵ O Rio Negro nasce na região pré-andina da Colômbia e corre para encontrar o Solimões logo abaixo de Manaus e formar o Amazonas, Em seu curso, percorre 1.700 quilômetros, drenando uma área correspondente a 10% dos sete milhões de quilômetros quadrados da Bacia Amazônica, sendo “um dos três maiores rios do mundo em cujo leito passa mais água que a que corre em todos os rios da Europa” (Zeidemann, 2001 p. 63).

Assim, adiantamos que as características biofísicas, socioeconômicas e culturais dos municípios analisados, somadas à sua experiência em processos participativos, constituem recursos analíticos férteis para a discussão do Zoneamento Participativo e para a conceitualização das novas dimensões da GAT.

Nesse contexto, e como se descreve a seguir, a abordagem proposta condiz predominantemente com uma pesquisa qualitativa de perspectiva fenomenológica, que subsidia a discussão sobre o zoneamento participativo enquanto prática e experiência.

Método e técnicas de pesquisa

Analisar o papel do zoneamento participativo, como instrumento de gestão ambiental, implica em definir as bases teórico-conceituais a serem adotadas. As quais, devido à complexidade da temática ambiental e a seu caráter relativamente recente, demandam uma abordagem que possibilite tanto sua compreensão como a geração de aportes epistemológicos. Neste sentido, a pesquisa traz como pré-requisito a desconstrução do conceito “gestão ambiental territorial” e a revisão histórico-conceitual do zoneamento como instrumento de planejamento.

Nesta linha de atrelamento entre os conceitos teórico-metodológicos, abordamos o conceito de território, considerando que “as relações sociais ocorrem em um lugar determinado, sem o qual não se concretizariam” (CARLOS, 2009, p. 292), o que faz com que os problemas socioambientais precisem ser territorializados para sua análise. Tal conceito para objeto da pesquisa é entendido a partir da proposta de Haesbaert (2005), quem considera que “desde a origem o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica”. Assim todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico.

Sob este marco conceitual, olhando para o território como *locus* tanto de relações de poder quanto de estratégias identitárias (HAESBAERT, 2001), trazemos sem serem distintas nem excludentes as perspectivas de Santos (1994, 2006) e Tuan (1982, 1983).

Para Santos (1994) é “o uso do território e não o território em si mesmo, que faz dele um objeto de análise social”. A definição de território usado, produzida por Santos (2005), tal como cita o autor, permite a inclusão de todos os atores presentes em um território, sendo

descrito como, um território abrigo de todos os homens, das instituições e de todas as organizações, “um sistema de objetos e sistema de ações, e suas formas híbridas as técnicas, que nos indicam como o território é usado: como, onde, por quem, por que, para quê”, permitindo apreender a constituição do território, a partir dos seus usos, permitindo pensá-lo como ator, isto é o território no seu papel ativo (SANTOS, SILVEIRA, 2001).

O território usado constitui uma categoria integradora, uma totalidade⁶ dinâmica, básica para o planejamento e a gestão integrada (SANTOS, 2005), oposta à visão de atomização arbitrária do sistema natural, a qual como assinala Dourojeanni (1994, p 122), traz consigo a gestão parcelada de um sistema integrado.

Diante desse entendimento, e na busca não só de explicar os modelos de GAT, senão também de compreender o papel do zoneamento participativo na gestão ambiental territorial, nos introduzimos na Geografia Humanista, a qual como cita Tuan (1982, p. 143) "procura um entendimento do mundo humano através do estudo das relações das pessoas com a natureza, de seu comportamento geográfico, bem como dos seus sentimentos e ideias a respeito do espaço e do lugar".

Nesse contexto, o mundo vivido, conceito importado da fenomenologia para a Geografia Humanista, se refere ao mundo da vida, da experiência e das relações tecidas nele; “experiência que abrange as diferentes maneiras através das quais uma pessoa conhece e constrói a realidade” (TUAN, 1983 p. 9), aporta à efetivação do objetivo pesquisado, propondo a análise do zoneamento participativo como uma experiência tanto individual quanto coletiva. Experiência que só pode ser conhecida através de quem vive a situação concreta, é dizer de quem a vê, a ouve, a sente, a recorda, a vivência na sua própria vida.

Consideramos assim, que o caráter participativo do zoneamento deve condizer com o conceito de participação como processo livre, aberto, autônomo e permanente de corresponsabilidade, enquadrado na igualdade, a equidade entre gênero e gerações, o reconhecimento da diferença, a diversidade natural e cultural, e o exercício dos direitos e deveres cidadãos. Processo que, em nosso entendimento, contempla a harmonização institucional, normativa e procedimental do aparelho estadual. Isto se refere à cooperação

⁶ A totalidade é definida por Santos (2006 p, 74) como “o conjunto de todas as coisas e de todos os homens, em sua realidade, isto é, em suas relações, e em seu movimento”.

vertical entre órgãos públicos dos diferentes níveis hierárquicos e a cooperação horizontal entre os vários órgãos do mesmo nível.

Por lo general, se considera que un proceso ha sido participativo cuando los distintos actores de la sociedad civil son convocados para entregar información (encuestas, entrevistas, visitas de campo), cuando su opinión es consultada antes de tomar una decisión (sin importar si los resultados de esa consulta se relejan o no en la decisión), o cuando son llamados para ejecutar, remuneradamente o no, esas decisiones; así como cuando su opinión se consulta nuevamente para evaluar el impacto o los resultados del proceso (sin importar si esas opiniones inciden efectivamente o no para transformar el proceso). Todas estas instâncias son, por supuesto, expresiones de la participación, pero por sí mismas, aisladamente de su papel en la toma de decisiones, no determinan automáticamente que un proceso sea verdaderamente participativo. (HURTADO, 2012, p. 12).

Nesse enquadramento conceitual, trata-se de uma pesquisa predominantemente qualitativa de perspectiva fenomenológica. Pesquisa que como o citam Andrade e Holanda (2010 p. 261) “não corresponde somente a uma definição instrumental, ela é epistemológica e teórica e apoia-se em processos singulares de construção de conhecimento”, a qual ao ter um olhar fenomenológico “designa o estudo do vivido, ou da experiência imediata pré-reflexiva, visando descrever seu significado” (AMATUZZI, 1996).

O enfoque fenomenológico destina-se a empreender pesquisas sobre fenômenos humanos, através da descrição da experiência dos sujeitos que vivenciam os fenômenos em estudo⁷ (GIORGI, 1985), estudando-os tanto no sentido do que aparece, como na forma em que aparecem (MOREIRA, 2002, p.99).

A pesquisa quantitativa com enfoque fenomenológico está associada à coleta e análise de texto (falado e escrito) e à observação direta dos comportamentos (MOREIRA, 2002, p.17), o que se reflete nos dois primeiros passos metodológicos denominados pesquisa documental e pesquisa *in loco*, assim como na adoção da observação participante como estratégia de pesquisa, que, como descreve Moreira (*ibidem*, p.52) “combina ao mesmo tempo

⁷ Fenômenos que acontecem no mundo vivido, que é definido por Dartigues (1992, p.79) como “o mundo do cotidiano em que vivemos, agimos, fazemos projetos, entre outros”.

a participação ativa com os sujeitos, a observação intensiva em ambientes naturais, entrevistas abertas informais e análise documental”.

(...) os pesquisadores devem imergir nos mundos de seus sujeitos. As pessoas precisam ser estudadas em seus próprios termos, devendo o pesquisador tentar apreender os sentidos simbólicos que as pessoas definem como importantes e reais. (MOREIRA 2002, p.51).

A bagagem metódica até aqui apresentada, é complementada com o instrumental teórico elaborado por David Bohm, físico e destacado pensador do século 20, que define o Diálogo como um encontro direto, face a face,

processo multifacetico, que vai além das noções típicas do linguajar e do intercâmbio coloquiais, método que examina um âmbito extraordinariamente amplo da experiência humana (...) a experiência do aqui-e-agora (BOHM, 1996, p.8).

A aplicação do método do diálogo nesta pesquisa tem por intuito aportar à compreensão da participação, não apenas como uma condição de análise teórica, mas também como um processo concreto. Isto a partir da consciência *per-se*, bem como da origem da natureza das dinâmicas: das problemáticas, os relacionamentos e as comunicações estabelecidas no território.

Para isto o método do diálogo proposto por Bohm é adaptado para a realização da leitura de suas características, através da observação intencional e da utilização do mapeamento cognitivo. Mapeamento que segundo Kozel (2009. p.1) ao passar pelo “conceito fenomenológico de “espaço vivido” aponta em direção à dimensão sociocultural expressada nas representações sociais”.

Neste caminhar a pesquisa enfrenta a tarefa de analisar os conteúdos e significados coletados. Para o qual se dá continuidade ao modelo de análise fenomenológico (ver Figura 3) proposto por Sanders (1982), quem afirma que: nenhum método ortodoxo pode ser denominado de fenomenológico, dado que no final o método varia de acordo ao fenômeno analisado e à temática de interesse do pesquisador.



Figura 3 Modelo de Análises Fenomenológico
 Fonte: Elaboração própria 2014

A análise fenomenológica procura a visão livre, do que em uma experiência é essencial. Trata-se, então, de uma análise intencional da correlação entre como é percebido o objeto – o zoneamento participativo - e a apreensão subjetiva desse objeto - a experiência do zoneamento participativo.

Por fim é importante mencionar, que dentro das técnicas de apoio usadas no desenvolvimento da pesquisa se encontram as técnicas cartográficas, as quais auxiliam a espacialização e sistematização da informação existente. Igualmente e como complemento se utilizam fotografias digitais através das quais se diz o que não é possível descrever completamente em um texto. A fotografia registra situações que correspondem a *insights* acontecidos durante a pesquisa *In loco*.

No que refere às técnicas de interlocução foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas, abertas e diálogos, os anteriores aspectos são descritas em detalhe nos passos metodológicos a seguir.

Passos da Pesquisa

Os passos metodológicos adotados para efeito do desenvolvimento da presente pesquisa estão distribuídos em três momentos como se apresenta na Figura 4. Assinalamos que se bem o início de cada momento aconteceu de forma sequencial, seu desenvolvimento foi interativo e complementar. Como se apresenta a seguir:

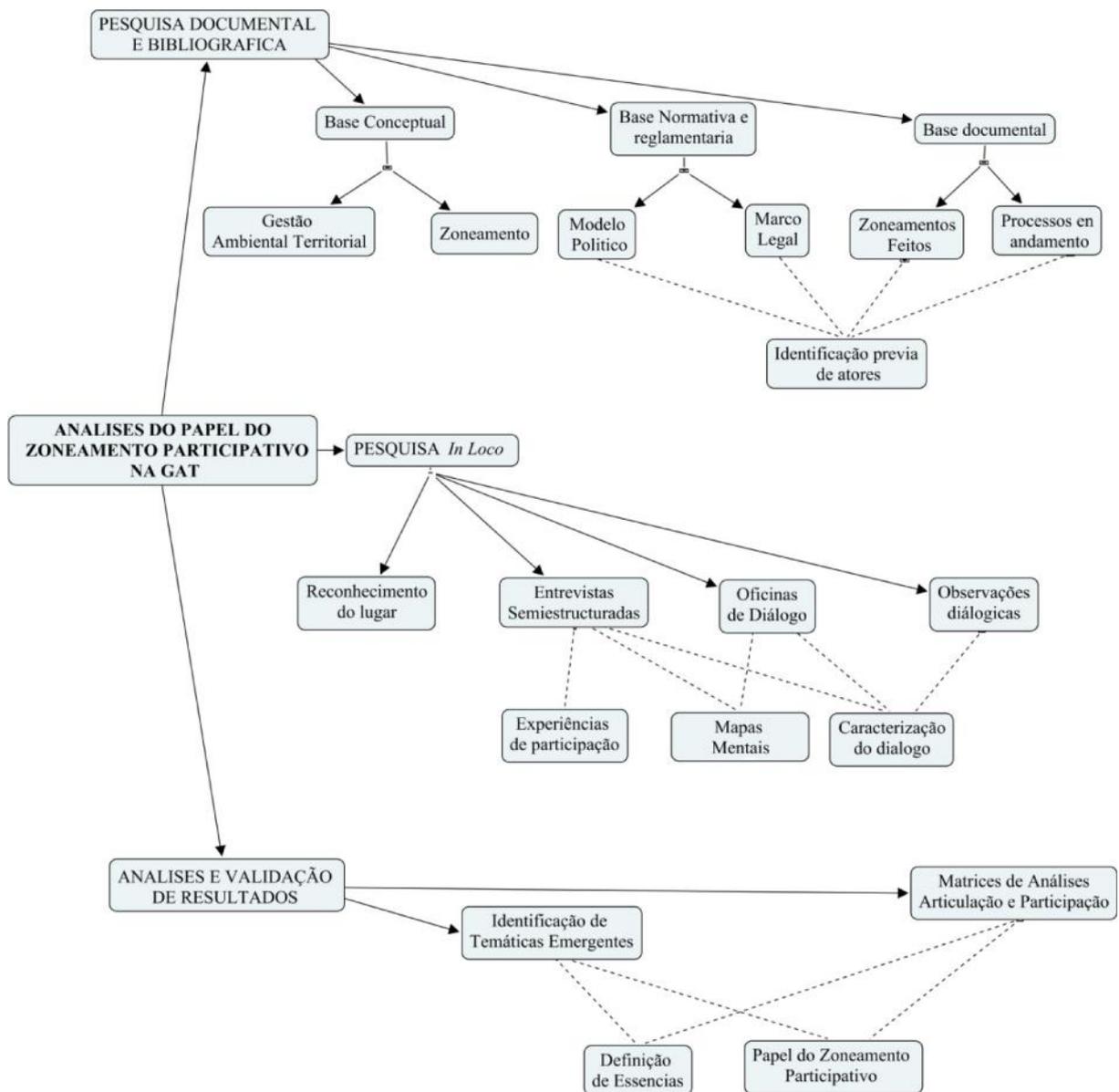


Figura 4 Passos Metodológicos
 Fonte: Elaboração própria 2014

O primeiro momento corresponde à Pesquisa Documental e Bibliográfica, seu produto, é o arcabouço conceitual, documental, normativo e cartográfico que sustenta a dissertação. Nesse sentido foram levantadas e analisadas a documentação e a literatura necessárias à compreensão das temáticas estudadas. Destaca-se a seleção de autores que fazem discussão sobre as temáticas de gestão territorial, gestão ambiental, zoneamento, participação social, Amazônia e desenvolvimento como Becker, Egler, Leite, Leff, Nitsch, Bohm, Murcia, Porto-Gonçalves e Théry entre outros. Assim como as análises das

características dos e modelos políticos da Colômbia e do Brasil – aspectos normativos e institucionais associados aos processos de zoneamento e GAT.

O segundo momento – pesquisa *In Loco*, está caracterizado pela observação participativa, dada por meio da inserção na dinâmica cotidiana dos municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira, a consulta de informação (documental e cartográfica) gerada pelos processos de planejamento participativo (feitos ou em adiantamento durante o período de 1990 a 2012), e coleta de informação primária.

A pesquisa *in Loco* aconteceu em dois tempos, o primeiro de caráter local nos municípios analisados e o segundo no nível departamental/federal e nacional denominado para esta pesquisa como nível orientador.

No nível Local a observação participante teve um papel fundamental, permitindo identificar as experiências dos diferentes atores presentes no território assim como a realidade do lugar. Durante esta fase foram realizadas entrevistas semiestruturadas e abertas, uma enquete, encontros de diálogo e participação em eventos públicos.

O segundo tempo – nível Orientador, aporta na busca do total significado do objeto – o qual sempre é muito mais que o simples perfil ou descrição que se tem dele – através da experiência de profissionais que participaram na concepção, aplicação ou análise e estudo do zoneamento como instrumento de gestão. Para isto foram realizadas: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e encontros de diálogo dirigidos à construção do ideário institucional.

É importante assinalar, neste ponto, que a pesquisa se adequou aos preceitos éticos que envolvem as pesquisas desenvolvidas com seres humanos, dadas pelo Comitê de Ética do Instituto de Ciências Humanas CEP-IH, da Universidade de Brasília assim como as estabelecidas pela Resolución 008430 de 1993 del Ministerio de Salud de la República de Colombia. Sendo considerada uma pesquisa sem risco, devido seu caráter observacional, na qual todos os participantes foram devidamente informados sobre o objeto do estudo, o caráter voluntário de sua participação e os cuidados éticos relativos à proteção da identidade de cada um, assim como sobre os cuidados no uso dos dados.

Por fim o **terceiro momento** - análises e validação. Momento que inicia com a análise fenomenológica proposta por Sanders (1982), apresentada na Figura 3. Nessa

perspectiva, são identificadas as temáticas emergentes ou essências, as que somadas aos resultados dos passos anteriores – características do diálogo, mapas mentais e ideário institucional – constituem os elementos base para a interpretação e discussão do papel do zoneamento participativo como instrumento de gestão ambiental territorial.

O modelo de análise proposto apresenta quatro estados que iniciam com a descrição textual do fenômeno, para o nosso caso o zoneamento participativo e finalizam com a construção de novo conhecimento.

A transcrição literal das entrevistas na sua totalidade é um passo de alta importância e que deve ser destacado, já que estas permitiram identificar as descrições textuais e deram suporte ao segundo e terceiro estado das análises (ver Figura 3), ao facilitar a identificação dos termos utilizados e as variantes associadas a cada experiência, assim como, a documentação da qualidade da experiência vivenciada e o contexto no qual aconteceu.

O último estado da análise está caracterizado pelo uso da intuição e a reflexão em um processo denominado de *redução eidética*. Estado da análise fenomenológica no qual se reflete sobre a experiência, até chegar a sua essência. As essências identificadas junto com as análises de articulação e participação, através das quais se consolida a informação coletada no caminho da pesquisa, nutrem a discussão proposta pela dissertação dando início a uma reflexão sobre temas como a invisibilidade do instrumento, sua transversalidade na GAT e seu papel na necessidade de incrustar novas dimensões à GAT da Amazônia.

Estrutura da dissertação

O todo do trabalho é constituído de três partes que dialogam. A **primeira** parte denominada *Reflexões Metodológicas*, apresenta dois capítulos que abordam os conceitos de Gestão Ambiental Territorial e Zoneamento. O primeiro surge da necessidade de discernir sobre os termos gestão ambiental e gestão territorial. Termos que têm sido tratados de forma considerável pela literatura acadêmica e pelas políticas públicas, mas que apresentam inúmeros casos de uso indistinto, misturado ou intercambiável. A desconstrução dos conceitos, feita na dissertação, gera uma proposta de definição e abrangência do que para nós deveria ser a GAT. O segundo capítulo – “*O Zoneamento e seus fins*” é um retrospecto na história do instrumento apresentando as diferentes fases de sua evolução e os fins para os

quais tem sido utilizado, permitindo dimensionar e discutir a sua utilidade na Gestão Ambiental Territorial.

Se na primeira parte realizamos um aporte à discussão e construção epistemológica, na **segunda** intitulada “Entre Colômbia e Brasil”, mergulhamos aos municípios do caso de análise. Como analisar as experiências se não conhecemos o lugar? Para isto iniciamos apresentando os modelos de gestão ambiental territorial de cada país, reconhecendo suas diferenças, as quais determinar a gestão que se vivência em cada um dos municípios analisados. Num segundo momento no capítulo intitulado “Os *Parentes*” viajamos pelo Alto Rio Negro, apresentando os municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira. A cultura e história que marcam os vínculos entre as populações e os territórios, assim como as suas principais características. Viagem que enriquece nossa discussão a partir do conhecimento do não só do lugar, mas também de quem o habita.

Logo, na **terceira** e última parte, enfrentamos a tarefa de analisar e discutir o papel e a significado do zoneamento participativo a partir das experiências vivenciadas nos municípios do caso de análises, discussão que é apresentada em dois capítulos. O primeiro no qual são descritas às experiências de gestão ambiental territorial, em uma abordagem que exhibe as principais características por processos vivenciados e discute o caráter participativo dos processos, nos permitindo identificar a imbricação entre a concepção e a aplicação do instrumento. Num segundo capítulo, é revelado o zoneamento participativo como experiência vivida através da qual transparecem suas essências. E por fim as conclusões e recomendações, que trazem para si os resultados e reflexões dos capítulos anteriores buscando provocar uma maior discussão do papel do Zoneamento Participativo na gestão ambiental territorial da Amazônia.

Assim convidamos a degustar o conteúdo de nosso trabalho e a dar continuidade às discussões incitadas, em um eterno diálogo que permita a geração de novo conhecimento a partir dos aprendizados do passado e as esperanças e utopias do futuro.



Fotografia 1 Iniciando a Viagem
Comunidade de Macaquinhos. Mitú – Colômbia, Setembro de 2013.

Primeira Parte
Reflexões e Aportes Conceituais

*Como el cuerpo está hecho para el alma
así está hecha la Tierra para la Humanidad.*
C. Ritter

1. A (DES)CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL

“Durante centenares de miles de años, el hombre luchó para abrirse un lugar en la naturaleza. Por primera vez en la historia de nuestra especie, la situación se ha invertido y hoy es indispensable hacerle un lugar a la naturaleza en el mundo del hombre”

Santiago Kovadloff

O reconhecimento dos impactos provocados pelo inicialmente chamado progresso e agora denominado desenvolvimento, constituiu o alicerce das questões ambientais e deu força à racionalidade ambiental – que apareceu como o anúncio gritante da necessidade de novas formas de habitar o planeta, introduzindo entre outros o conceito de gestão ambiental. Apesar das várias décadas de reconhecimento e discussão⁸, o que é gestão ambiental e como deve ser feita, ainda é um conceito sem clareza, cuja base epistemológica e metodológica – teórico e conceitual – apresenta lacunas preenchidas com o que supomos que deve ser; se convertendo mais em um conceito idílico que prático.

Neste espectro propomos um exercício de (des)construção conceitual que não tem a intenção de ser uma proposta conclusiva e acabada, mas busca provocar e contribuir com o debate que deve ser realizado para o robustecimento teórico-conceitual que conduza ao incremento da práxis da Gestão Ambiental Territorial - GAT.

⁸ O raciocínio ambiental, como cita Leff (2000), amadureceu na segunda metade do último século, podendo ser enunciados três momentos históricos e de alto impacto no processo de conscientização: na década de sessenta (1968), o movimento juvenil e seu processo emancipatório pela liberdade e a democracia; no final dos anos oitenta (1989) o fim da guerra fria e o triunfo provisório da globalização econômica e nos anos noventa (1992) com o início da era do desenvolvimento sustentável.

* Uma primeira versão deste texto foi apresentada à IX Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, III Coloquio de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Cuba, Julio de 2013.

1.1. A RELAÇÃO SOCIEDADE-NATUREZA

Toda sociedade cria um determinado conceito de natureza, ao mesmo tempo em que institui as suas relações sociais. Pode-se considerar que o entendimento do que é natureza é um conceito-chave, que determina não só a relação da sociedade com o denominado como “natural”, senão também, as relações homem-homem (PORTO-GONÇALVES, 2006a). Assim, o conceito de natureza constitui um dos suportes das diferentes formas de conhecimento através das quais o homem tem construído e destruído o mundo, conhecimento que conseqüentemente têm levado à crise ambiental que vivenciamos (LEFF, 2007) e sobre o qual se arcam os diversos entendimentos do que denominamos como gestão ambiental.

Sob esse entendimento, a (des)construção do conceito “gestão ambiental territorial”, traz como ponto de partida, a reflexão sobre os diferentes conceitos de natureza e sua decorrência na construção da sociedade. Conceitos que, como cita Vargas (2005) podem ser classificados em três visões: natureza como entidade a ser dominada, natureza como uma entidade que domina e natureza com a qual se entra em harmonia. Nesta classificação, a dominação da natureza é a visão que na escala planetária, predominantemente tem fundamentado a compreensão do mundo, gerando uma tessitura de relações sociais onde algumas classes são oprimidas e exploradas – homem como dominador de outros homens – e onde o homem deslocado do natural e racionalizado no econômico aproveita os recursos existentes – como senhor e possuidor da natureza.

Calcada nessa relação, nossa civilização está marcada pelo antropocentrismo, baseado no homem como centro do universo, que passa a ser uma espécie superior - apoderando-se da natureza e do mesmo homem, por meio entre outros da ciência e da técnica. Essa visão de dominação se bem tem trazido desenvolvimento econômico, tem causado um uso desmesurado dos recursos e gerado desequilíbrios – em alguns casos irreversíveis – não só no meio considerado como natural, mas também no modelo de sociedade. Como Harvey (2011, p. 151) descreve:

O Chamado “ambiente natural” é objeto de transformação pela atividade humana. Os campos são preparados para a agricultura; os pântanos, drenados; as cidades estradas e pontes, construídas; as plantas e os animais são domesticados e criados; os habitat, transformados; as florestas, cortadas; as terras, irrigadas; os rios represados; as paisagens, devastadas (servindo de alimento para ovinos e caprinos); os climas, alterados. Montanhas interiras

são cortadas ao meio à medida que minerais são extraídos, criando cicatrizes de pedreiras nas paisagens, com fluxos de resíduos em córregos, rios e oceanos; a agricultura devasta o solo e, por centenas de quilômetros quadrados, florestas e matos são erradicados acidentalmente como resultado da ação humana.

Neste contexto e considerando a imbricação que existe entre a relação sociedade-natureza e a gestão ambiental adota-se o conceito de que o objetivo da Gestão Ambiental, não é só o uso racional do ambiente, senão o fato de replantar a relação sociedade-natureza entre as diversas significações culturais e os diversos potenciais da natureza, um outro conceito de natureza que envolve também um outro conceito de homem e seu modelo civilizatório (Porto-Gonçalves, 2006a).

Adotando este objetivo, a (des)construção do conceito GAT, a seguir discerne sobre os termos gestão territorial e gestão ambiental. Termos que devido à complexidade da temática socioambiental e a já mencionada falta de uma base epistemológica e metódica consolidadas, apresentam ao seu redor um uso que gera como citam Duncan (2011) e Souza (2009) uma “dissonância cognitiva” sem rigor teórico.

1.2. GESTÃO TERRITORIAL?, GESTÃO AMBIENTAL?

Com frequência a leitura de documentos – normativos, técnicos e acadêmicos – que abordam aspectos socioambientais confrontam-nos com os termos gestão territorial e gestão ambiental. Termos que geralmente são empregados sem diferenciação conceitual, induzindo uma compreensão errônea e em alguns casos conflituosa, que limita inclusive a abrangência e execução de políticas pública relacionadas às questões ambientais.

Isto acontece no meio de uma baixa discussão epistemológica e em grande parte devido à popularidade, sobretudo, do termo gestão ambiental. A moda do ambiental no discurso internacional faz que em alguns casos, se usem os termos sem consistência teórica⁹;

⁹ Esta situação foi evidenciada durante a pesquisa bibliográfica e normativa, identificando, que em sua maioria os documentos não contém uma definição conceitual sólida sobre o que é gestão territorial e gestão ambiental. Chegando inclusive a encontrar documentos nos quais se utilizam os dois termos de forma indiscriminada, dando-lhes a conotação de sinônimos sem a devida argumentação do conteúdo exposto.

mais como um processo repetitivo de uso de expressões comuns – interpretadas a partir do que se presume que significam – do que como produto da reflexão e adoção de novos conceitos.

Assim a falta de padronização da linguagem ambiental favorece a distorção conceitual, que faz parte do descrito por Moraes (1994) como o clima de Babel, onde cada um fala uma língua diferente sem realmente se entender. Isso é definido por Mendonça (2002, p. 126) como “diversidade conceitual e da linguagem”. Estado no qual partindo das diversas conceições interdisciplinares do meio ambiente, este

tornou-se em um objeto difuso reivindicado por várias disciplinas, se fundamentando em um entendimento de interdisciplinaridade que não transforma as abordagens específicas e as perspectivas próprias de cada ciência, gerando só análises peculiares, como uma conjunção que afirma individualidades (MORAES,1994, p. 92):

Isso torna-se patente nos termos gestão territorial e gestão ambiental, os quais apresentam interpretações de paridade, complementaridade e ambivalência, que variam de acordo ao olhar de quem as produz e ao interesse de quem os emprega. Abordaremos essas definições a seguir, não sem antes assinalar que se bem, estes termos são relativamente novos de forma consciente ou inconsciente, o homem sempre tem ordenado seu território fazendo uso dos recursos existentes. Entendimento no qual o que tem mudado é o grau de reconhecimento da existência de limites da intervenção humana¹⁰, até o ponto de se gerar um debate político, cultural e científico que questiona o modelo de desenvolvimento e os riscos aos quais a humanidade e o planeta estão sujeitos¹¹.

Da mesma forma na pesquisa *In Loco*, as entrevistas realizadas com profissionais com experiência em Gestão Ambiental e Gestão Territorial, permitiram ratificar na prática o vazio conceitual sobre o qual são utilizados estes termos.

¹⁰ Uma das primeiras advertências globais que marcou este processo de reconhecimento é o documento “The limits to growth”, elaborado pelo Clube de Roma e publicado em 1972. Esse documento assinalava o esgotamento dos recursos do planeta no curto prazo, exigindo intervenção urgente dos diferentes governos do mundo, estimulando assim desde a esfera científica o debate sobre o futuro da humanidade.

¹¹ Esta ideia de limites ao crescimento como menciona Porto-Gonçalves (2006b) é reforçada pelo conceito de “sociedade em risco”, que aponta o fato de que os riscos aos que a sociedade contemporânea está exposta, em grande parte, são derivados da própria intervenção da sociedade humana no planeta, sofrendo reflexivamente, os próprios efeitos causados.

1.2.1. Gestão Territorial – GT.

Ao longo da história, a tecnificação e especialização - impostas pelo modelo civilizatório – trouxeram novas abordagens sobre o território e seu uso; estabelecendo-se no tempo a GT - Gestão Territorial como uma atividade técnico-científica básica para a organização político-administrativa do território. Sob este entendimento o território objeto da mesma, tem sido um conceito marcado desde o início, por um caráter antropocêntrico e um olhar predominantemente físico e político. Isto é, o território, como um espaço nacional, delimitado por uma ordem jurídica e política, medido e marcado por limites e fronteiras; território que pela sua vez, é símbolo de poder e soberania estatal – caráter analisado entre outros por Raffestin (1993), Andrade (1995) e Moraes (2005) que assinalam que, o território se inscreve em um campo de poder, ligado à ideia de domínio e controle, como forma de afirmação da soberania estatal.

Esse conceito de território ainda se mantém incrementando aspectos ambientais e de sustentabilidade¹², como mostra a definição dada na declaração de Ljubljana, adotada pelo Conselho Europeu e que por sua vez tem sido acolhida nas políticas públicas de vários países latino-americanos.

The Territory is a complex system, comprising not only urbanised, rural and other spaces, e.g. industrial land, but nature as a whole and the environment surrounding mankind. It is the bearing ground and indispensable framework of human dwelling and activity, and therefore the basis of sustainable development (CEMAT, 2003, p.2).

Neste espectro a gestão territorial tem por perspectiva aprimorar a governança pública a partir do controle administrativo, fiscal, jurídico, político e econômico, de um território, na procura do desenvolvimento socioeconômico equilibrado, do melhoramento da qualidade de vida, da gestão responsável dos recursos naturais e da utilização racional do território (CEMAT, 2010). Atributos calcados nos seus instrumentos, entre os quais se encontra a ordenação do território definida pelo Conselho Europeu como:

¹² A sustentabilidade é definida pela mesma declaração como o compromisso com os direitos fundamentais e o desenvolvimento das gerações futuras.

A expressão espacial da harmonização da política, social, cultural e ecológica de toda a sociedade. Uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com enfoque interdisciplinar e global cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço segundo um preceito reitor¹³ (*Idem*, 1983, p.2).

Cabe destacar neste ponto, que o conceito de Ordenação do Território tem sido mais discutido e documentado que o conceito de Gestão Territorial, até o ponto de serem debatidas e geradas políticas nacionais especificamente relacionadas ao ordenamento territorial. Para o caso de América do Sul vários países já avançaram neste processo, apresentando políticas ou projetos de política que adotam a definição proposta pela Carta Europeia de Ordenação do Território¹⁴ e que pouco ou nada abordam o conceito de gestão territorial.

Continuando, com nossa discussão sobre a GT, deve-se assinalar que apesar de contar com várias definições, sobre tudo geradas desde abordagens feitas no quadro da gestão pública, o que é a gestão territorial é ainda um conceito sem conteúdo claramente definido. Algumas dessas interpretações são apresentadas a seguir, como parte do nosso processo refletivo:

Para Berta Becker (2005b), a gestão territorial responde a uma nova dinâmica socioterritorial – que reconhece as limitações do planejamento centralizado, uma prática científico-tecnológica do poder que emerge como uma alternativa no marco da democracia,

baseada nas atuações do estado e dos atores hegemônicos e na disputa de recursos para dotar os territórios de infraestrutura, integrando elementos de administração de empresas e elementos de governabilidade (BECKER, 1995, p. 275).

Nesta mesma linha de análise, a CEMAT define a Gestão Territorial, associada à *territorial governance*, assinalando que esta surge da necessidade de inovar a forma tradicional de planejamento e manejo das dinâmicas socioespaciais, a partir de processos de

¹³ Tradução feita pela autora. Idioma original Inglês.

¹⁴ Definição que pela sua amplitude apresenta a) justaposição com o objetivo geral da gestão territorial – gerando assim uma interpretação de termos equivalentes – e, b) contradições ao seu interior já que como cita Becker (2005, p. 72) entre outros “percebe-se a falta de clareza do conceito, que confunde os resultados com o instrumento ao definí-los como “expressão espacial”.

descentralização, corresponsabilidades, redistribuição de papéis e consenso entre os diferentes atores. Como aponta a CEMAT:

territorial governance is the way in which the territories of a national state are administered and policies implemented, with particular reference to the distribution of roles and responsibilities among the different levels of government (supranational, national and sub-national) and the underlying processes of relationship, negotiation and consensus building (CEMAT, 2010, p.269).

Visando a gestão territorial como uma prática, Lobato Correa a define como o conjunto de ações que tem como objetivo no plano imediato, a criação e controle da organização do espaço, citando como exemplo as sociedades de classes nas quais a gestão do território viabiliza a criação e manutenção das diferenças econômicas e sociais que as sustentam. Segundo Correa, a Gestão do território constitui um poderoso meio que viabiliza a existência e reprodução do conjunto da sociedade, que vêm sendo utilizado desde as sociedades primitivas. Na sociedade atual responde à gestão do processo de acumulação capitalista que vincula ao território sob o controle de um ou mais agentes (Estado, grupos sociais, instituições, empresas). Assim, no contexto da sociedade capitalista a gestão ambiental,

constitui-se como um poderoso conjunto de ações engendradas para conceber, planejar e dirigir o complexo ciclo de reprodução do capital das corporações multifacetadas e multilocalizadas, sediadas predominantemente nas metrópoles (CORRÊA, 1996, p 26).

Outras visões enfatizam a gestão territorial como conjunto de processos, estratégias, investimentos e instrumentos que têm por finalidade o desenvolvimento territorial, citamos aqui os conceitos de:

Werner; Bemmerlein-Lux e Zuñiga (1995) quem definem a GT, como um mecanismo de desenvolvimento que põe em sintonia as demandas dos habitantes de um determinado território com uma oferta pública diversa e articulada de produtos, bens e serviços. Mecanismo de desenvolvimento que é parte essencial dos processos de regionalização e descentralização do estado.

Dalladrida (2007) define a gestão territorial como o conjunto de processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios, Tal decisão tem como resultado a definição de estratégias de desenvolvimento. O qual é entendido como:

um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos ativos e recursos existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLADRIDA; BIRNER E COGO, 2013 p.3)

Para Duncan (2011) a gestão territorial é geralmente entendida como uma ação decorrente dos sistemas de “governança territorial” que incorporam alguns paradigmas de descentralização e de participação social, assim como da transparência e controle sobre as ações de interesse geral. Exercício do poder soberano do Estado enquanto ordena o território e de caráter subsidiário ao orientar e apoiar empreendimentos dos diversos setores da sociedade e do próprio estado.

Diante as diversas acepções sobre o conceito de gestão territorial ou a também denominada gestão do território, podemos observar pontos de encontro e complementaridade, tais como:

- Abordagem territorial que varia de acordo a visão de território sobre a qual é construída a definição. Aspecto que constitui um elemento fundamental, já que consideramos que entender o território e seu significado não só material senão simbólico, é a porta de entrada para que os diversos atores públicos e os cidadãos avancem no desvendar de vias possíveis e sustentáveis de desenvolvimento,
- Descentralização do estado, enquadrada na reforma político-administrativa de redistribuição do poder no território, que resalta a importância da gestão nas diferentes escalas e o protagonismo social na tomada de decisões, assinalando a necessidade de ampliar a gestão pública em um espectro mais participativo e democrático,
- Desenvolvimento Territorial, termo citado pela maioria dos autores. Neste sentido o CEMAT (2010) esclarece que o desenvolvimento territorial é um tema que compreende não apenas o crescimento econômico como também a sustentabilidade

social, ambiental e cultural, requerendo alta coerência entre a concepção e a implementação das políticas públicas relacionadas para tal fim.

Retomando as contribuições conceituais dos diferentes autores e sem entrar na discussão do termo no contexto do modelo econômico atual, consideramos que a gestão territorial é uma atividade estratégica da gestão pública que, sob uma determinada organização espacial, tem por finalidade a descentralização do estado, o fortalecimento da democracia e a sustentabilidade econômica, social, ambiental e cultural demandada pelas dinâmicas socioterritoriais de determinado território.

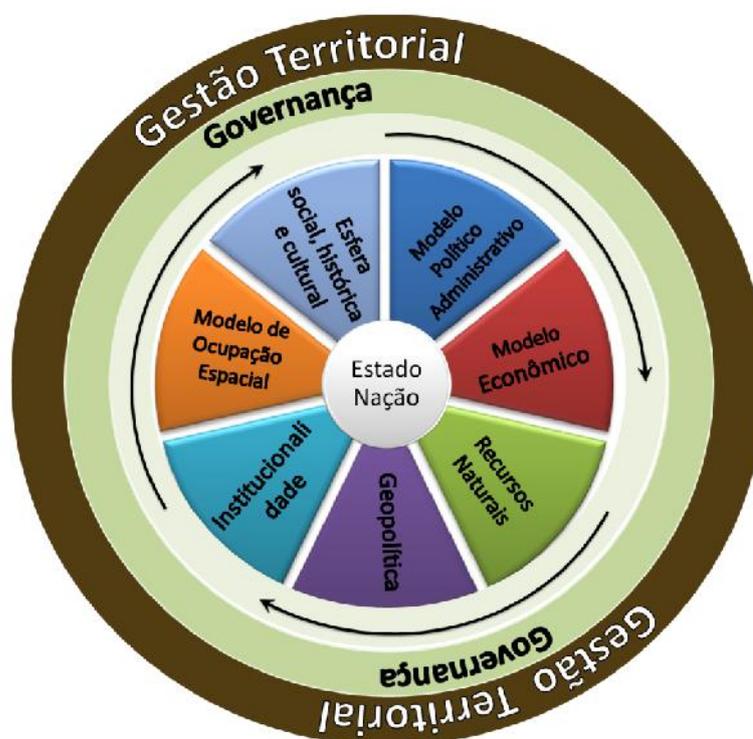


Figura 5 Gestão Territorial
Fonte: Elaboração própria 2014

Assim a Gestão Territorial (Figura 5) na sua totalidade deve acontecer nas diferentes escalas do território (nacional, regional, local) como resultado de uma série de processos de tomada de decisão consensual entre os diferentes atores e em atenção às características próprias das diferentes dimensões que a integram.

1.2.2. Gestão Ambiental - GA

A Complexidade da vida na terra e a não conciliação entre o avanço da humanidade e as dinâmicas próprias do nosso sistema planetário – denominado meio ambiente, trouxeram uma série de perturbações que questionar os limites do desenvolvimento humano, chegando ao entendimento de que:

O desenvolvimento não pode se manter sob uma base de recursos deteriorados ambientalmente; e o meio ambiente não pode se proteger quando o crescimento deixa de fora das suas contas os custos da destruição ambiental (ONU, 1987 p.52)¹⁵.

No contexto histórico, o relatório da comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento denominado “Nosso Futuro Comum”, tem uma alta influência no aparecimento do termo gestão ambiental, ao promover por primeira vez a nível global a adoção de decisões e ações políticas, que permitiram assegurar os recursos necessários para o atendimento das necessidades humanas do presente, sem comprometer as necessidades das gerações futuras¹⁶. Relatório que afirma que:

Anteriormente, nossa preocupação principal se concentrava nos efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Na atualidade, necessitamos pensar igualmente na maneira em que a degradação do meio ambiente pode frear ou até inverter o desenvolvimento... (ONU, 1987 p.50)¹⁷

Outro evento histórico a assinalar é o movimento de raciocínio ambiental, iniciado na década de 1970, que questiona os fundamentos da modernidade e do modelo de sociedade imperante. Raciocínio imbricado na necessidade de uma nova relação sociedade-natureza sob princípios de sustentabilidade, e que “anunciou o limite da racionalidade econômica, proclamando os valores da vida, da justiça social e o compromisso com as gerações vindouras” (LEFF, 2002, p.5). Incorporando à abordagem ambiental aspectos de

¹⁵ Tradução feita pela autora. Idioma original espanhol.

¹⁶ Diretriz que com o tempo recebeu o nome de gestão ambiental e que pela sua vez reconhecia a fragmentação da responsabilidade no desenvolvimento econômico, propondo que ditas ações articulassem os diferentes atores públicos e privados na esperança de um futuro melhor.

¹⁷ Tradução feita pela autora. Idioma original espanhol.

democratização e participação social, assim como de reconhecimento da alteridade, da diversidade e da diferença.

Não obstante, a despeito da força do movimento ambiental nas últimas décadas, o conceito de gestão ambiental é um termo frequentemente utilizado, que apresenta uma adoção rápida sem discussão¹⁸. Condições que somadas à sua complexidade e à necessidade não resolvida de uma base epistemológica própria¹⁹, têm configurado um cenário conceitual marcado por uma interpretação desvirtuada que traz consigo a inexistência de uma definição com consistência teórica.

Em termos gerais, podemos dizer que “a adoção de estratégias para o enfrentamento de questões ambientais (ou ações que conduzam a isso), em busca das condições necessárias ao alcance do Desenvolvimento Sustentável” (LEITE, 2001, p.31), tem sido comumente designada por Gestão Ambiental. Sob esta interpretação a GA, responde ao conjunto de ações dirigidas a alcançar a máxima racionalidade no processo de decisão relativo ao uso, conservação, defesa, proteção e melhoramento do meio ambiente (ESTEVAN, 1994). Enfoque conceitual sobre o qual, tem sido gerada uma ampla variedade de políticas relacionadas às questões ambientais.

A Gestão Ambiental é o conjunto de atividades, mecanismos, ações e instrumentos, dirigidos a garantir a administração e uso racional dos recursos naturais mediante a conservação, melhoramento, reabilitação e monitoramento do meio ambiente, e o controle da atividade do homem em esta esfera. A gestão ambiental aplica a política estabelecida mediante um enfoque multidisciplinar, tendo em conta o acervo cultural, a experiência nacional acumulada e a participação cidadã (CUBA, 1997, art 8).²⁰

¹⁸ Adoção que alguns autores justificam é decorrente da exigência das agências financiadoras internacionais – como BM, PNUD, FAO, etc.- que condicionaram o financiamento de projetos à incorporação da gestão ambiental nas políticas nacionais e setoriais.

¹⁹ Necessidade fundamental, já que consideramos como propõe Porto-Gonçalves (2006a) que a questão ambiental é muito mais do que um campo interdisciplinar, dado que nela se entrecruzam o conhecimento técnico-científico, as normas e valores; o estético-cultural, o material e o simbólico, convocando ao diálogo entre os diversos campos do saber e à reflexão profunda sobre a relação sociedade-natureza.

²⁰ Tradução feita pela autora. Idioma original espanhol

Outros autores como Petak, propõem que “a gestão ambiental, consiste na organização das atividades humanas em um equilíbrio aceitável entre a qualidade do ambiente humano e a qualidade do ambiente natural” (*Idem*, 1981, p. 213)²¹, processo complexo que segundo o autor requer da conciliação entre os fatores sociais, técnico-científicos, administrativos, políticos, legais e econômicos, abordando assim o conceito a partir de uma visão para além de desenvolvimento econômico.

Alinhados, em um escopo mais amplo do conceito de gestão ambiental, outros autores apresentam enfoques que abordam a sua relação com a gestão do território, tal como é o caso de Godart (2002), que considera que a GA é decorrente dos processos de Gestão do Território. Esse enfoque propõe abordar a gestão territorial e a gestão ambiental sob o preceito de que cada uma delas contém a outra de forma simbiótica. Esse princípio tem sido adotado por alguns instrumentos de planejamento tais como o Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Acre (GOBERNO DE ACRE, 2006, p. 197):

“A gestão territorial compreende uma série de instrumentos socioambientais. Os instrumentos de gestão socioambiental são mecanismos e ferramentas de planejamento, organização, normatização, monitoramento e controle, empregados para orientar a tomada de decisões e regular as relações homem-natureza visando a conservação ambiental e a sustentabilidade no uso dos recursos naturais”.

Outras abordagens concebem a gestão ambiental como uma política pública ou privada, típica de um processo gerencial e que tem por objetivo o estabelecimento de práticas administrativas e procedimentais para o uso dos diferentes recursos, em resposta ao novo desafio da sustentabilidade.

Diante do exposto acima, se evidencia que a interpretação centrada no uso/preservação/conservação/recuperação dos recursos denominados como naturais é a que apresenta uma maior unanimidade, na medida em que há um consenso mundial sobre a necessidade de promover o processo de desenvolvimento em vias ecológica e economicamente sustentáveis. Compreensão, que limita a efetivação do fim último da GA, o qual não é só um bom manejo dos recursos, senão uma outra relação sociedade-natureza mais consciente.

²¹ Tradução feita pela autora. Idioma original inglês.

Assim consideramos que a gestão ambiental tem por finalidade uma nova relação sociedade-natureza, mediante o acompanhamento de "toda atividade de gestão e uso do território, seja a interveniente sobre o espaço já construído, ou a referente ao manejo dos fundos territoriais e de seus patrimônios naturais" (MORAES, 1994, p. 30). Gestão que trás uma nova cultura ambiental, e que segundo Mitchel (1979), deve se materializar em ações, estratégias e procedimentos sistêmicos aplicados a partir de objetivos previamente e socialmente concertados, estabelecendo uma série de princípios, diretrizes e condicionamentos. Isto sem se restringir à intervenção única do ator público, estruturada hierarquicamente pelos órgãos administrativos em seus diferentes níveis se não como uma gestão compartilhada com os diferentes atores presentes no território - comunidades, setores econômicos, ONGs, etc., (BOHM, 2005).

Sob este entendimento, a gestão ambiental na sua totalidade apresentaria dois campos de ação complementares que são: A Gestão Ambiental Territorial e a Gestão Ambiental Setorial. Sendo que esta última tem por ênfases o processo cíclico de planificação, implementação, revisão e melhora dos procedimentos e ações necessários para a o cumprimento tanto da responsabilidade social e ou empresarial, como dos lineamentos e objetivos ambientais estabelecidos para determinado setor ou atividade econômica. Tal gestão atrela-se assim à gestão ambiental territorial conceito base da presente dissertação e que será abordado a seguir.

1.3. GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL – GAT

Definir conceitualmente a gestão ambiental territorial constituiu um elemento básico na nossa discussão sobre o papel do zoneamento participativo, e por sua vez, é um pequeno aporte, através do qual, esperamos provocar e iniciar a discussão epistemológica e teórica que se requerer para finalizar o diálogo de surdos no qual se encontra inserida a questão ambiental. – diálogo no qual os diferentes interlocutores falam e estabelecem acordos, sem sequer se entender.

1.3.1. Definição

Nosso processo de des(construção) iniciou com o discernimento entre os termos gestão territorial e gestão ambiental, sendo necessário também refletir sobre o significado da palavra gestão, definida linguisticamente como o ato de gerenciar e administrar. O termo gerenciar, no contexto da GAT, não deve ser reduzido à noção simples de gerenciamento, devendo ser assumido como um saber específico, que se bem é “oriundo de imperativos da empresa, implicando um sistema complexo de coordenação orientado para uma sociedade em rápida transformação” (DAVIDOVHIC, 1991 p.7), também deve responder à complexidade e dinâmica do seu objeto – a relação sociedade-natureza, ou também denominada relação ambiental. De acordo com Souza Lima o ato de gerenciar pode se assimilar ao ato de “gestar um filho no próprio ventre” (2002 p. 16), leitura que permite o entendimento da GAT, além do caráter administrativo, como um ato de criar ou formar um novo sentido civilizatório baseado em um novo relacionamento ambiental.

Assim definimos a Gestão Ambiental Territorial – GAT (ver Figura 6) como um subsistema transversal da Gestão Territorial; composto por processos dinâmicos e iterativos que de forma ciente e concertada, permitem orientar a relação sociedade-natureza, através da conceição, uso, manejo, administração e conhecimento dos recursos existentes. Contribuindo assim, à consolidação de alternativas de sustentabilidade a curto, médio e longo prazo que condizem com as características e dinâmicas, biofísicas, sociais, culturais e econômicas de cada território.

Subsistema que condiz com uma nova ética, baseada no reconhecimento e respeito à alteridade, a diversidade e a diferença, gerando espaços de diálogo e consenso, de convivência e solidariedade, de participação e coletividade. E que reconhece as distintas valorações econômicas, sociais, histórico, culturais – simbólicas e materiais.

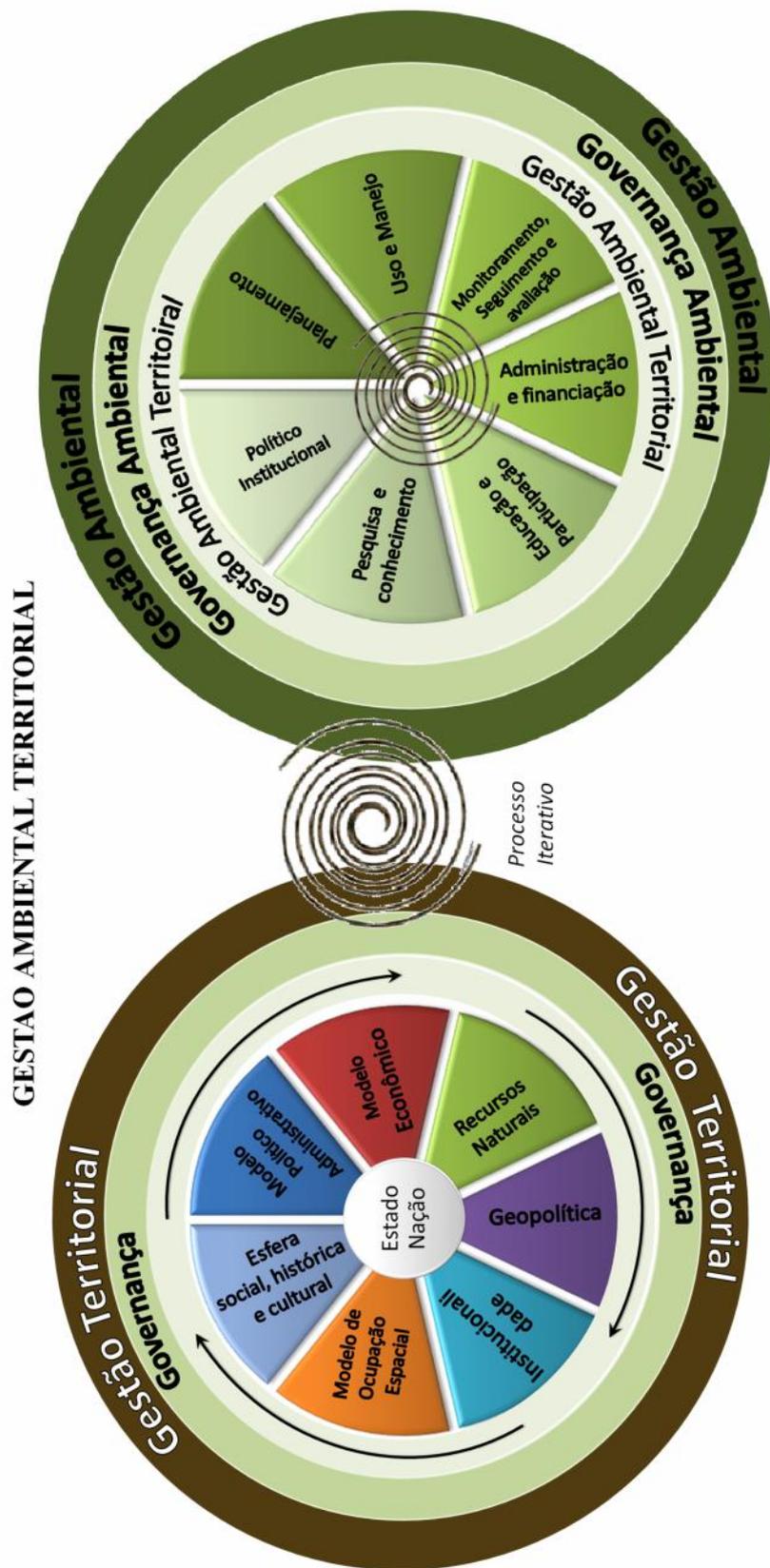


Figura 6 Modelo Conceitual da Gestão Ambiental Territorial
 Fonte: Elaboração própria 2014

Com o intuito de enriquecer a definição de GAT anteriormente proposta torna-se necessário abordar alguns conceitos que a integram e que constituem elementos que facilitam sua compreensão e análise.

1.3.2. Tool Kit Conceitual

Tendo como centro de interesse as questões ambientais, um dos primeiros pontos de reflexão parte do questionamento sobre o que é *Ambiental*? O que chamamos por ambiente? Ao referirmos à ambiente este envolve o homem e a sociedade?. Essa é uma questão que precisa de um adequado debate de nível filosófico, que não corresponde à presente dissertação, e que, por enquanto entenderemos a partir do proposto por Souza (2009) que assinala que o domínio e a criação do ambiente tem um sujeito, que é a sociedade e sua racionalidade.

Neste entendimento, sob uma racionalidade baseada na sustentabilidade, deve-se abordar a GAT, sob conceitos diferentes aos que tem acompanhado a visão de dominação que nos conduz à presente crises ambiental. Deste modo o ambiental além do denominado como “natureza”, deve abrigar concomitantemente a espécie humana e suas atividades.

Alinhado nesta reflexão aparece o conceito de *Recursos Naturais*, considerado sob o entendimento de que, a interação entre a sociedade e a natureza pode acontecer apreciando o meio natural e seus recursos como suporte de atividades dos sistemas sociais e culturais, como fonte de recursos naturais o como receptor de resíduos e afluentes. Tal como o cita Mitchell (1979), nem o meio ambiente nem cada uma de suas partes são recursos até que eles sejam considerados para satisfazer as necessidades da humanidade o que se evidencia no fato do aumento do stress ambiental proporcional ao incremento do conhecimento e expansão tecnológica. Esse mesmo autor define os recursos naturais como aqueles “defined by mankind’s perceptions and attitudes, wants, technological skills, legal, financial and institutional arrangements, as well as by political customs” (MITCHELL, 1979, p. 2), assim a natureza é tornada recurso, e se converte em um dos fins da GAT.

Por outro lado, definimos a GAT como um subsistema, termo sustentado na *Teoria dos sistemas*, em cuja perspectiva, um sistema é um conjunto interatuante e interdependente

de partes que formam um todo unificado. Sendo que as partes que o conformam pela sua vez podem se considerar subsistemas ou conjunto de partes e inter-relações que se encontram estrutural e funcionalmente dentro de um sistema maior. Desse modo é possível que todo sistema possa se considerar como um todo ou uma parte.

Assim visualizamos que a gestão ambiental territorial como um subsistema, de um sistema maior a GT; está integrada por uma série de relações e iterações entre esferas interdependentes (ver Figura 6), dentro das quais se encontram os processos de planejamento, uso e manejo, monitoramento, seguimento e avaliação, administração e financiamento, educação e participação, pesquisa e conhecimento assim como os processos recorrentes dos quadros políticos e institucionais associados às questões ambientais.

Subsistema cujo foco de análise é o **território**, conceito já abordado e que apresenta uma ampla variedade de interpretações, diante as quais consideramos no contexto da GAT e seu objetivo que:

O território é o *locus* da relação sociedade-natureza, relação que para sua análise requer ser territorializada na busca de uma maior compreensão das problemáticas socioambientais.

É possível, então, definir-se território como espaço da prática. Ele é um produto da prática social: implica a apropriação de uma parcela de espaço, como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive, sobre os movimentos. É também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social (Sack; Raffestin; Becker. *Apud* BECKER, 2005b. p.74).

Partimos aqui como propõe Haesbaert (2005), do entendimento, de que o território, desde sua origem nasce com uma dupla conotação, material e simbólica. Assim, todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico. Entendimento que responde os princípios que propomos que deve ter a GAT entre os quais se encontra o reconhecimento e respeito à alteridade, à diversidade e à diferença assim como as diversas valorações econômicas, sociais, histórico, culturais – simbólicas e materiais.

Sob esta concepção trazemos, sem serem distintas nem excludentes mas complementares, as perspectivas de Santos (1994, 2006) e Tuan (1982, 1983), correspondentes a território usado e mundo vivido.

Para Santos (1994), o território longe de ser um simples palco onde a história se desenvolve, apresenta um papel ativo na vida social. Isto porque é “o uso do território e não o território em si mesmo, que faz dele um objeto de análise social”. Esta definição, tal como expõe Santos (2005) permite a inclusão de todos os atores presentes em um território. Sendo descrito como, um território abrigo de todos os homens, das instituições e das organizações, ao ser um sistema de objetos e sistema de ações, e suas formas híbridas as técnicas, que nos indicam como o território é usado: como, onde, por quem, por quê, para quê, permitindo apreender a constituição do território, a partir dos seus usos, permitindo pensá-lo como ator, isto é, o território no seu papel ativo (SANTOS, SILVEIRA, 2001).

O território usado constitui uma categoria integradora, uma totalidade dinâmica, básica para o planejamento e a gestão já que tradicionalmente se tem atomizado arbitrariamente o sistema natural e conseqüentemente se realiza uma gestão parcelada de um sistema integrado. (DOUROJEANNI, 1994, p 122).

Como complemento na dupla conotação do território, nos introduzimos na geografia humanista, que como cita Tuan (1982, p. 143) "procura um entendimento do mundo humano através do estudo das relações das pessoas com a natureza, de seu comportamento geográfico bem como dos seus sentimentos e ideias a respeito do espaço e do lugar".

O mundo vivido, conceito importado da fenomenologia para a Geografia Humanista, se refere ao mundo da vida, da experiência e das relações tecidas nele; “experiência que abrange as diferentes maneiras através das quais uma pessoa conhece e constrói a realidade” (TUAN, 1983 p. 9). Enfoque que nos permite vislumbrar o território além do material, contemplando nele as relações afetivas dos seres humanos, dando ênfase nas percepções, atitudes e valorações do ambiente, assim como nas manifestações e experiências vivenciadas. Segundo TUAN (*op. cit.*), isto permite um incremento da consciência e o entendimento de como as pessoas se relacionam com a natureza, já que o lugar é onde se materializa o ato de viver no mundo.

Pode-se extrair do exposto, que a GAT na busca de uma total compressão da relação sociedade-natureza, deve integrar nos seus processos tanto a visão da experiência vivida

quanto as características que definem o território. Características dentro das quais como propõe Duncan (2011, p 15) se encontram: “As relações de poder, especialmente o poder estatal e o do capital; o processo histórico da sua construção pela sociedade; as suas configurações espaciais que vão se firmando a partir dos movimentos da sociedade, do progresso técnico e do conhecimento humano; a sua diversidade cultural que reflete, a um só tempo, heterogeneidades e identidades sociais; a sua natureza, como elemento indissociável e a sua multiterritorialidade, onde os territórios são múltiplos, temporários ou permanentes”.

Outros conceitos que aparecem atrelados à GAT, e que apresentamos como elementos conceituais da definição proposta são Governança e Participação.

Governança, definida como o conjunto de iniciativas, regras, instâncias, e processos que permitem as pessoas, por meio de suas comunidade e organizações civis, exercer o controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, por um lado, e da dinâmica e das instituições do mercado, por outro, visando atingir objetivos comuns. Assim, a governança abrange tanto mecanismos governamentais quanto informais ou não estatais que significam ou podem ser traduzidos na capacidade social - sistemas, mecanismos, instrumentos e instituições – de atingir resultados sobre os valores e objetivos de longo prazo para a sociedade (Born. 2007). No contexto da GAT, e a partir dos enunciados expostos o conceito de governança pode ser definido como:

“as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos de interesse público a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DALLABRIDA, 2007, p. 5).

Participação: processo de caráter social, no qual diferentes atores com ideias, interesses, necessidades e anseios em alguns casos distintos confluem de maneira intencionada e voluntária na procura de objetivos concretos no contexto das relações sociais e de poder. (FORERO, *et al*; VELASQUEZ, GONZALEZ, 1999, 2003).

Idealmente os processos de participação devem acontecer no meio do diálogo, ação que segundo Bohm (2005) junta os pensamentos, criando uma significação que flui e evolui continuamente na direção de níveis mais profundos de entendimento. Gera assim, um novo tipo de mente e aprendizagem, o que incrementa a inteligência coletiva, sendo um fio

condutor da construção de novos princípios e acordos de convivência entre os homens e o planeta.

O objetivo da participação é a intervenção de maneira direta ou indireta nos assuntos da vida coletiva de uma comunidade. Podendo ser determinada pelo grau de distribuição do poder no território, o que nos permite propor uma metodologia de qualificação (ver Figura 7), através de uma série de níveis que vão desde a coleta de assinaturas até o estabelecimento do controle social na Gestão.

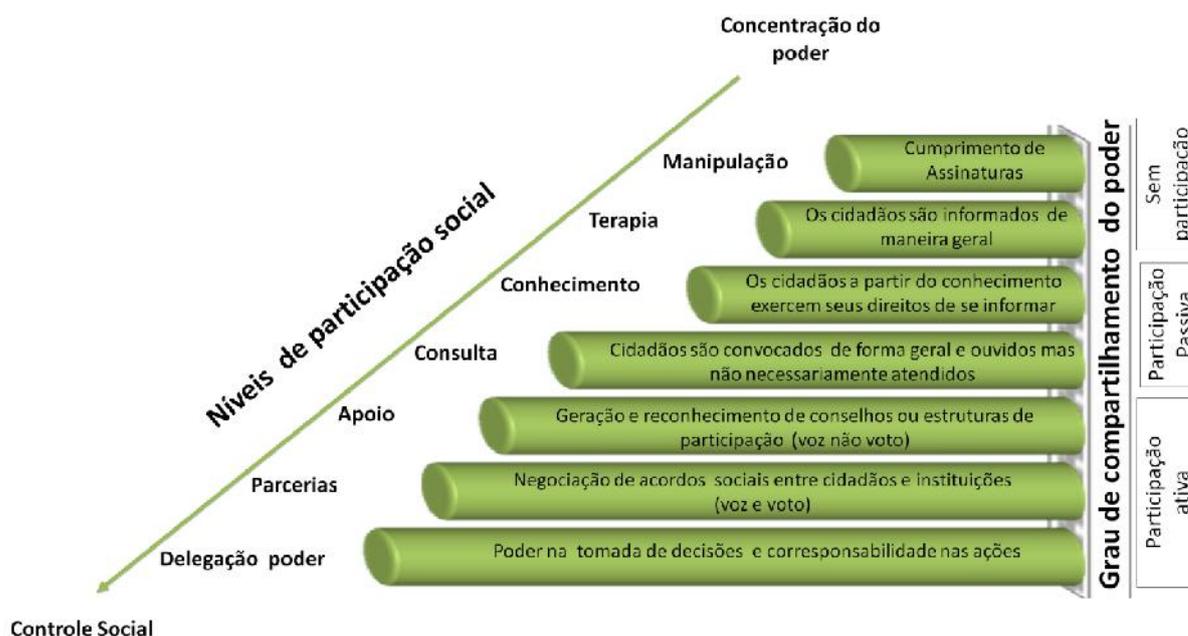


Figura 7 Participação Social

Fonte: Elaboração própria, Michell 1979 p. 139 Modificado

Neste sentido, afirmamos que, a GAT, funda-se na participação ativa sob o reconhecimento de que as práticas de baixa ou passiva participação geram crise de governança, já que subestimam as capacidades locais e limitam a efetivação dos objetivos perseguidos.

A participação por sua vez é um mecanismo de melhoramento da eficiência da gestão pública, ao ser analisada e avaliada desde uma abordagem organizacional. O que se refere à análise da harmonização institucional, normativa e procedimental do aparelho estadual no marco da eficiência e a sustentabilidade. Isso inclui a cooperação vertical entre órgãos públicos dos diferentes níveis e a cooperação horizontal entre vários órgãos do mesmo nível, como ministérios e instituições.

2. O ZONEAMENTO E SEUS FINS

*“El destino de los hombres está gobernado por sus acciones
pasadas y presentes”*

Lin Yutang

O zoneamento é um instrumento que ocupa um lugar preponderante nos quadros normativos relacionados com o ordenamento e uso do território. Tem validade jurídica e constitui em uma ferramenta de planejamento comumente utilizada para a definição – por meio de critérios técnico-científicos – de zonas de uso e manejo. Mas a abrangência deste instrumento oferece outras possibilidades de aplicação. Ao permitir a inclusão territorializada de aspectos biofísicos, socioeconômicos e culturais, o zoneamento, facilita a análise e compreensão dos problemas socioambientais. Converte-se em um instrumento dinâmico que propicia a participação social na tomada de decisões, assim como, o estabelecimento de acordos para além da simples definição de zonas de uso.

Sob este entendimento, e com o intuito de acrescentar o conhecimento sobre o zoneamento, a seguir realizamos um breve percurso pela evolução deste instrumento, discutimos seus fins e apresentamos de maneira simplificada os tipos de zoneamento mais utilizados. Por fim abordamos o Zoneamento Participativo, conceito central da presente dissertação e instrumento básico do que consideramos Gestão Ambiental Territorial.

2.1. EVOLUÇÃO DO ZONEAMENTO.

O estabelecimento de áreas para atividades específicas por meio da definição de zonas é uma prática ancestral, da qual podemos citar exemplos desde as antigas civilizações. Egito, Mesopotâmia, Índia e China, se estabeleceram em vales fluviais, adaptando a configuração dos seus territórios às hierarquias sociais e religiosas, à divisão do trabalho, ao crescimento da população e à invenção de novas técnicas para o aproveitamento dos recursos naturais. Situação que também é observada nas civilizações pré-colombianas do continente americano, entre as quais, se cita como exemplo a civilização Inca, cujas áreas destinadas à agricultura apresentaram desenvolvimento tecnológicos surpreendentes.

Neste contexto, embora se possa afirmar que desde tempos remotos o homem tem dividido o território por zonas ou áreas de uso, é a partir do final do século XIX que se dá início à utilização do termo “*zoning*”. Os primeiros zoneamentos foram processos do nível urbano, cuja aplicação incrementou as diferenças sociais e aguçou os conflitos existentes, o que caracterizou o zoneamento como instrumento de poder e controle.

Nesta fase inicial podem-se identificar duas facetas do zoneamento: por um lado como instrumento de controle jurídico-legal, para favorecer interesses econômicos e de controle social e por outro como instrumento primário para a organização e o desenvolvimento das cidades. Fins perseguidos na época por vários países, através da adoção de um modelo padrão de zoneamento – geralmente o modelo alemão. A metade do século XX constitui o ponto de maior aplicação deste modelo, tanto nos Estados Unidos, como na Inglaterra, Alemanha, França, URSS e Itália, entre outros.

Cumprir assinalar que os modelos iniciais de zoneamento, apresentaram dificuldades para sua aplicação – devidas em grande medida à rigidez esquemática e à difícil articulação com as situações particulares de cada cidade. Assim a aparição de modelos ajustados, trouxe consigo uma forçosa evolução do instrumento na procura de responder aos interesses e as necessidades funcionais de cada lugar.

Durante este primeiro período como aponta Mancuso (1980), o zoneamento recebeu o qualificativo de instrumento de segregação, identificando que sua aplicação aconteceu como resposta pré-fabricada “à necessidade prioritária de encontrar soluções às questões de controle econômico e social correspondentes aos novos e inéditos conflitos nascidos no contexto da cidade” (Mancuso, 1980, p.15). Concluindo assim, que na sua origem, o zoneamento foi um instrumento “ideológico”, marcadamente funcional, com vista à consecução de objetivos econômicos de divisão social, e em consequência, rico em componentes de natureza não disciplinar²².

O segundo período a citar, corresponde ao final dos anos 60’s, década na qual se deu início ao racionamento ambiental e na que o zoneamento apresenta uma nova evolução, sendo considerado como fórmula de sucesso para o planejamento e uso dos recursos naturais, ao ponto de que a partir dos anos 1970, sua realização fosse condição obrigatória para o acesso a

²² Neste sentido Garrett Power (1989), na sua análise da origem do *zoning* nos Estados Unidos, assinala a marcada participação de advogados e juizes no desenvolvimento e promoção deste instrumento.

empréstimos ou investimentos de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial.

Foram então, geradas metodologias para abordar as necessidades de projetos específicos, aparecendo com muita força os zoneamentos agroecológicos e agrícolas, os quais compreendiam como cita Gutberlet (2002, p.162), “estudos sistemáticos sobre a base de recursos naturais (solo, geologia, geomorfologia, vegetação e clima)”. Mas neles os aspectos socioculturais e econômicos receberam pouca ou nenhuma atenção. Situação que nesse contexto histórico pode ser justificada, como assinala a GTZ (2007), pela tradição determinista existente em certos ambientes científicos. O que fez com que técnicos influenciados por essa corrente dispensassem tempo e muito trabalho para descobrir a vocação natural das zonas, sem se preocupar por outros aspectos do lugar. Este período do zoneamento está caracterizado pelos aportes técnicos relacionados, sobretudo ao diagnóstico biofísico.

Já para finais do século XX – último período que abordaremos

questionava-se o modelo de desenvolvimento pautado na exploração intensiva dos recursos naturais; anunciavam-se as desigualdades sociais, a concentração de renda como consequências daquele processo; pregava-se um novo padrão de conduta e consumo; falava-se em um novo papel do estado; buscavam-se alternativas (LEITE, 2001, p.12).

A aparição e incorporação de conceitos como o de sustentabilidade, assim como, de novos enfoques democráticos e participativos, junto com o rápido desenvolvimento técnico-científico das últimas duas décadas, constituíram elementos transformadores do zoneamento. Tais avanços dotaram o instrumento de elementos que permitem entre outros, a análise territorializada dos problemas socioambientais, assim como, a geração de espaços de diálogo e consenso. Na atualidade, o zoneamento é um instrumento aplicado a diversos campos tanto públicos como privados. Sendo considerado na teoria²³ uma ferramenta versátil e prática para a tomada de decisões e um instrumento de integração e espacialização das políticas públicas.

²³ Explicação acrescentada, dado que, se bem na teoria o instrumento apresenta uma série de características que poderiam facilitar sua concretização, na sua aplicação prática, observa-se uma baixa operacionalização mostrando como assinala Nitsch (1994, p. 501) “efeitos pouco animadores do ponto de ecológico como político”.

2.2. FINS DO ZONEAMENTO.

Na discussão sobre os fins do zoneamento, o caráter de instrumento de poder e controle, adquirido desde seus inícios, é um aspecto marcante nas análises sob diferentes abordagens. Assim ao realizar uma análise tendo como foco as relações de poder, observa-se que o zoneamento, se afirma quando é acolhido dentro de uma estrutura que tenha o poder e a capacidade de controlar o território. Estas duas entidades – zoneamento e poder, “aparecem sempre tão intimamente relacionadas que não é possível encontrar, algum caso de aplicação do zoneamento, sem que existam garantias dadas pela existência das relações de poder” (MANCUSO, 1980, p.332). Sob este entendimento, o zoneamento pode servir a fins que vão desde imposições hegemônicas até a construção de processos democráticos.

Neste mesmo sentido, o zoneamento como instrumento de desenvolvimento aplicado de cima para baixo, com limitada participação e pouca consideração das necessidades e realidades das comunidades, se converte como aponta Gutberlet (2002), em um instrumento de consolidação da hegemonia existente, condizendo assim com a definição de Correa (1996), de uma gestão que responde à reprodução do modelo político econômico imperante e com a discussão proposta por Nitsch (1994, p. 502), autor para o qual “o zoneamento não é outra coisa que proibição abrangente, aplicada simultaneamente a todos os lugares do território em questão” transferindo o modelo econômico à esfera das políticas públicas.

Esta característica também pode ser observada, quando o zoneamento tem um exclusivo caráter normativo, não sendo outra coisa, que a simples transcrição ou ratificação de um processo de transformação já decidido. Tal normatização condiz com a “imposição de um modelo determinado, considerando a lógica daquele modelo como natural e única” (MANCUSO, 1980, p. 336). O zoneamento sob este fim é denominado por Nitsch (1994, p.508), como “zoneamento normativista” e segundo o autor constitui a camuflagem das decisões autoritárias e arbitrárias.

Mas, além das possíveis discussões sobre seu caráter como instrumento de poder e controle, o zoneamento tem como fim intrínseco, a geração de conhecimento para a tomada de decisões. Desde esse olhar, pode ser denominado como Indicativo, quando se limita a assinalar as possibilidades existentes. Considerando assim ao zoneamento como um subsídio para a definição de estratégias e ações. Sendo sua finalidade, entre outras, dotar de bases técnicas os processos de espacialização das políticas públicas. Sob este mesmo prisma, pode

ser discutido como um instrumento geoestratégico, já que citam Steinberger e Moreira (2006, p. 173)., apresenta três particularidades “ser processo, ser instrumento de política e ser interescalar”

Finalmente, o Zoneamento pode ser analisado como instrumento articulador e participativo, por meio do qual, graças a suas características e à complementaridade dos seus diversos fins, podem ser implementados processos democráticos de tomada de decisão. Deste modo pode ser categorizado como um instrumento de aperfeiçoamento democrático dos processos de gestão ambiental do território.

2.3. TIPOS DE ZONEAMENTO

Como afirma a GTZ (2007, p.33) “podem ser feitos zoneamentos simples, com a aplicação de um número quase indeterminado de parâmetros”, o que em resposta aos diferentes fins, gera a existência de uma ampla variedade de tipos de zoneamentos e metodologias. Neste contexto e alinhados com a temática geral da presente dissertação, a seguir na

Tabela 1, apresentamos os principais tipos de zoneamento aplicados nos processo decorrentes da gestão ambiental do território.

Tabela 1 Tipos de Zoneamento por Enfoque Metodológico

Nome	Definição
Zoneamento Territorial	Importante componente do planejamento e uso do território. Comumente inclui a regulamentação das classes de uso e as atividades que podem ser aceitáveis em uma área determina (tais como espaço aberto, residencial, agrícola, comercial o industrial). A densidade e intensidade com as quais ditas atividades podem ser realizadas, e a delimitação de sua área. (CEMAT, 2010, p. 293) ²⁴

²⁴ Tradução feita pela autora. Idioma original inglês.

Nome	Definição
Zoneamento Ecológico Econômico	Instrumento técnico e político do planejamento das diferenças, segundo critérios de sustentabilidade, de absorção de conflitos, e de temporalidade, que lhe atribuem o caráter de um processo dinâmico, que deve ser periodicamente revisto e atualizado, capaz de agilizar a passagem para o novo padrão de desenvolvimento. (BECKER e EGLER, 1996, p.8).
Zoneamento Ambiental	É um processo e uma ferramenta de apoio ao ordenamento territorial, baseada na oferta de recursos de um determinado espaço geográfico frente à demanda das populações neles assentadas – no marco de processos sustentáveis. O zoneamento ambiental é um instrumento fundamental da gestão ambiental e permite orientar o uso do território assim como facilita a labor das instituições responsáveis. Tem um caráter dinâmico, interdisciplinar e participativo. (Corporação Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR)
Zoneamento Ecológico	O objetivo do zoneamento ecológico é a caracterização da paisagem e os ecossistemas como elementos de planejamento do uso do território. As temáticas abordadas, para a definição de zonas correspondem a aspectos físico-bióticos e socioambientais que incluem a temática de riscos. O processo proposto se desenvolve no marco da participação social e a interdisciplinaridade. (Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales -UESPNN)
Zoneamento Agro-ecológico	Segundo a FAO (1997), este zoneamento consiste na definição de zonas adaptas para cultivos e na determinação de seus sistemas de manejo. Está baseado nas análises das temáticas de solos, fisiografia e clima. O objetivo de este zoneamento é identificar as potencialidades e limitações para formular as ações e usos que permitam um incremento da produção agrícola na perspectiva de conceitos de sustentabilidade ambiental. ²⁵ O zoneamento agroecológico tem servido como base para metodológicas de ZEE e Zoneamento Ambiental.

²⁵ Tradução feita pela autora. Idioma original espanhol.

Igualmente, podem se classificar diferentes tipos de zoneamento de acordo à escala geográfica de trabalho, a qual responde diretamente aos objetivos e fins perseguidos pelo instrumento (ver Tabela 2). Como citam Becker e Egler (1997), sendo a finalidade última do zoneamento a otimização das políticas públicas, há finalidades intermediárias segundo a escala na qual este é aplicado.

Tabela 2 Tipos de Zoneamento por Escala

Nome	Nível de Aplicação	Escala
Zoneamento Geral	Continentes, Mapa-múndi,	Menores a 1:1.000.000
Zoneamento de reconhecimento ou Macrozoneamento	Macroregiões, Países	Entre 1:250.000 e 1:1.000.000
Zoneamento Semidetalhado	Municipal, Estadual, Departamental, Provincial	Entre 1:100.000 e 1:50.000
Zoneamento de Detalhado	Local	A partir 1:25.000 e maiores

Sob esta caracterização, os zoneamentos de menor escala, permitem a geração de informação de conhecimento geral. Em escalas intermediárias a formulação de diretriz de políticas e em escalas semi e detalhadas a formulação de planos, ações e estratégias pontuais, assim com a geração de acordos sociais e de bases para as políticas públicas. As escalas intermediárias e detalhadas são complementares.

2.4. ZONEAMENTO PARTICIPATIVO

Partindo da revisão bibliográfica feita e principalmente do proposto por autores como Becker, Egler e Murcia *et al* (2006), enquadrados na GAT, entendemos, que o Zoneamento como instrumento participativo, é um processo dinâmico e estratégico. O qual permite não só a divisão do território, a partir de sintetizar e modelar o conhecimento científico disponível (SCHUBART, 1994), mas também a incorporação do conhecimento e a realidade local na consideração de aspectos ambientais, socioeconômicos, culturais e legais, em uma construção conjunta entre a Sociedade e o Estado, cujo produto são pactos sociais que visam contribuir à

ocupação ordenada do território, ao uso e manejo dos seus recursos, assim como ao melhoramento das condições de vida das populações.

Dada sua transversalidade o zoneamento participativo além de ser tradicionalmente um instrumento de planejamento deve servir como:

- **Instrumento técnico-político:** O Zoneamento como cita a GTZ (2007, p.74) “é um processo técnico, social e político que busca um denominador comum, para compatibilizar estratégias macro com interesses locais”. Sua funcionalidade deve estar na fusão entre a teoria e a práxis, permitindo que os diferentes produtos gerados e legitimados por intermédio da participação social, sejam agentes ativos das políticas públicas e do controle social da gestão integrada do território.
- **Instrumento articulador:** O zoneamento não pode ser um instrumento inerte e isolado, seu caráter dinâmico está dado em grande parte pela articulação da normatividade e institucionalidade. Isto através da sua capacidade de compatibilizar de forma pactuada as diferentes políticas existentes. Assim como as várias esferas do governo. Seus aportes como instrumento articulador podem gerar melhorias e propostas de transformação da institucionalidade e o marco regulatório associado tanto à GAT como à GT.
- **Instrumento interativo entre a GAT e a GT:** Como instrumento base da GAT o zoneamento é por sua vez uma peça fundamental da estrutura que suporta a Gestão Territorial- GT, sendo um vigoroso instrumento que além de ser indicativo e propositivo é orientador (de política), o que dinamiza a gestão do território. Tal como cita Becker, o zoneamento possibilita o rompimento de posições, pelo oferecimento de oportunidades. Seus produtos permitem uma melhor execução das diferentes atividades embasadas na GAT e concomitantemente na GT. Por sua vez sua efetivação gera fortalecimento institucional e social, incrementando os níveis de governança no território.
- **Instrumento jurídico:** O zoneamento pode ser considerado um instrumento jurídico ao dar elementos bases para a para elaboração de normas legais, que regulam o uso do

território. Isto não só frente aos resultados de sua formulação se não também na medida em que o processo de implementação gera nova informação e indicadores. Igualmente este instrumento dá suporte a ações jurídicas tais como atividades corretivas e medidas punitivas.

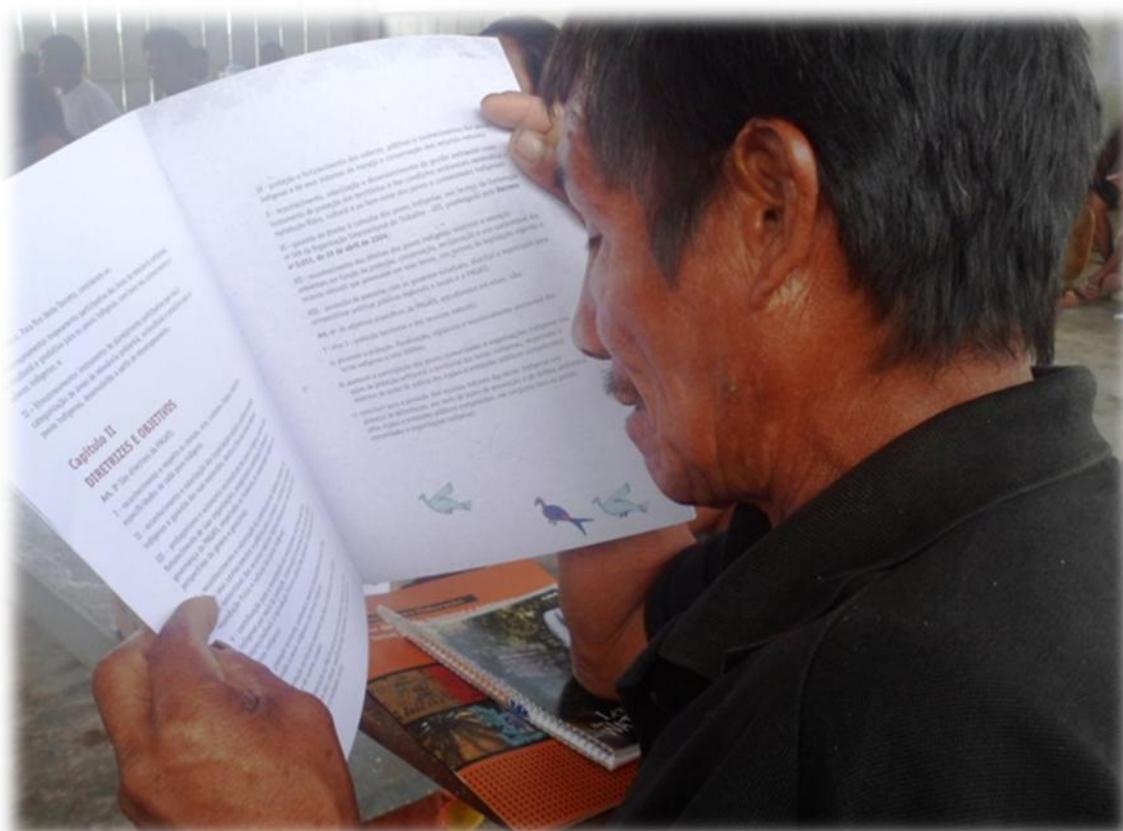
- **Instrumento de aperfeiçoamento democrático** Considerando o desafio de equilibrar o uso do poder estatal através do controle social, os princípios balizadores do zoneamento participativo, estão ligados às ideias do aperfeiçoamento democrático, via o fortalecimento da cidadania e da expansão do campo de ação política da sociedade civil.
- **Instrumento participativo:** A intervenção conjunta de todos os atores da sociedade não tem apenas o aspecto de informar ou ouvir grupos de pessoas. A participação deve levar à construção conjunta de um projeto de poder se denominar de vida no território. Neste processo o zoneamento deve considerar as várias relações existentes entre a sociedade e a natureza, Já que estas podem causar mudanças no domínio e uso do território e nelas ocorrem os conflitos e disputas socioambientais (BRASIL, 2007). Ao ter caráter participativo desde sua formulação, o zoneamento tem maior facilidade de implementação e execução reduzindo as resistências e os conflitos próprios da adoção do instrumento e gerando mecanismos de participação ativa que acompanham e facilitam a gestão das instituições.

Por fim, considerando o zoneamento participativo como um dos instrumentos mais importantes para efetivar a gestão ambiental territorial, por meio da geração e espacialização dos pactos sociais no território, cumpre assinalar que este, deve contemplar três características básicas:

- Ser produto da eleição e adaptação de uma metodologia de zoneamento que atenda às particularidades administrativas, jurídicas e principalmente as especificidades de cada lugar, reconhecendo que os problemas socioambientais não se apresentam do mesmo jeito em todos os lugares, pelo qual se faz essencial a análise de quais são e de que forma se manifestam as contradições e os conflitos que caracterizam o território para a eleição da metodologia a aplicar. Metodologia que

deve responder como propõem Becker e Egler (1997, p. 6) “à valorização das diferenças, definindo técnicas e ritmos adequados a cada lugar segundo suas condições específicas”.

- O conteúdo e desenvolvimento do instrumento devem articular os quadros legais, normativos e institucionais existentes, permitindo que eles sejam harmonizados.
- Deve corresponder a um processo participativo do começo ao fim, preparando o consenso das forças presentes no território, através do estabelecimento de mecanismos e estratégias de participação ativa e de resolução de conflitos. Gerando assim acordos substanciais para o logro dos objetivos coletivos estabelecidos.



Fotografia 2 Refletindo

Senhor Libório lendo a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. São Gabriel da Cachoeira. Andre Baniwa. Janeiro de 2014.

Segunda Parte
Entre Colômbia e Brasil

*Se, antes de morrer, me fosse concedido o privilégio da derradeira viagem,
voltaria ao Rio Negro mais uma vez. Viajaria de Manaus, rio acima, até São
Gabriel da Cachoeira e, se possível, mais longe, na direção da Colômbia... dias, vendo o
mundo refletir-se no espelho das águas escuras do rio,
o recorte das margens verdes no horizonte...*

Drauzio Varella

3. O IDEÁRIO DO ZONEAMENTO NA GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL DA COLÔMBIA E DO BRASIL

Alocados no noroeste amazônico, os municípios objeto da presente pesquisa se encontram em territórios da Colômbia e do Brasil. Tal situação gera elementos diferenciais nas estruturas institucionais e políticas. Sob esse entendimento é abordado o ideário do zoneamento na gestão ambiental territorial da Colômbia e do Brasil. Contudo não se pretende elaborar um inventário detalhado e extenso, sendo necessário esclarecer que as informações que subsidiam a elaboração deste capítulo se encontram dispersas em inúmeras fontes, em alguns casos, muito amplas e em outras bastantes restritas. Se apresenta deste modo o produto da pesquisa documental, complementado e organizado como resultado da pesquisa *In Loco*.

Neste contexto, iniciamos descrevendo os modelos político-administrativos de cada país para doravante identificar os modelos de gestão ambiental territorial da Colômbia e do Brasil, assim com os conceitos e aplicações que enquadram o zoneamento em cada país. Todos estes elementos básicos na nossa discussão já que como propõe Santos (1994, 2006), fazem parte dos fluxos e das redes que determinam como o território é usado.

3.1. MODELOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Ao ser uma república unitária descentralizada, a organização da Colômbia, como Estado, se fundamenta na centralidade do poder. Como citam Moraes e Vandresen (2003), a principal característica desta forma de Estado, é que existe apenas uma fonte de poder político. Apresenta só um governo, com o poder legislativo, o executivo e o judiciário, os quais são independentes entre si e com jurisdição sobre todo o território do Estado. Este modelo faz com que a Colômbia, “se encontre dividida administrativamente em entes territoriais, denominados Departamento, Distritos, Municípios e Territórios Indígenas” (PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, 2011 p. 33), os quais têm certo grau de autonomia – em resposta ao modelo descentralizado.

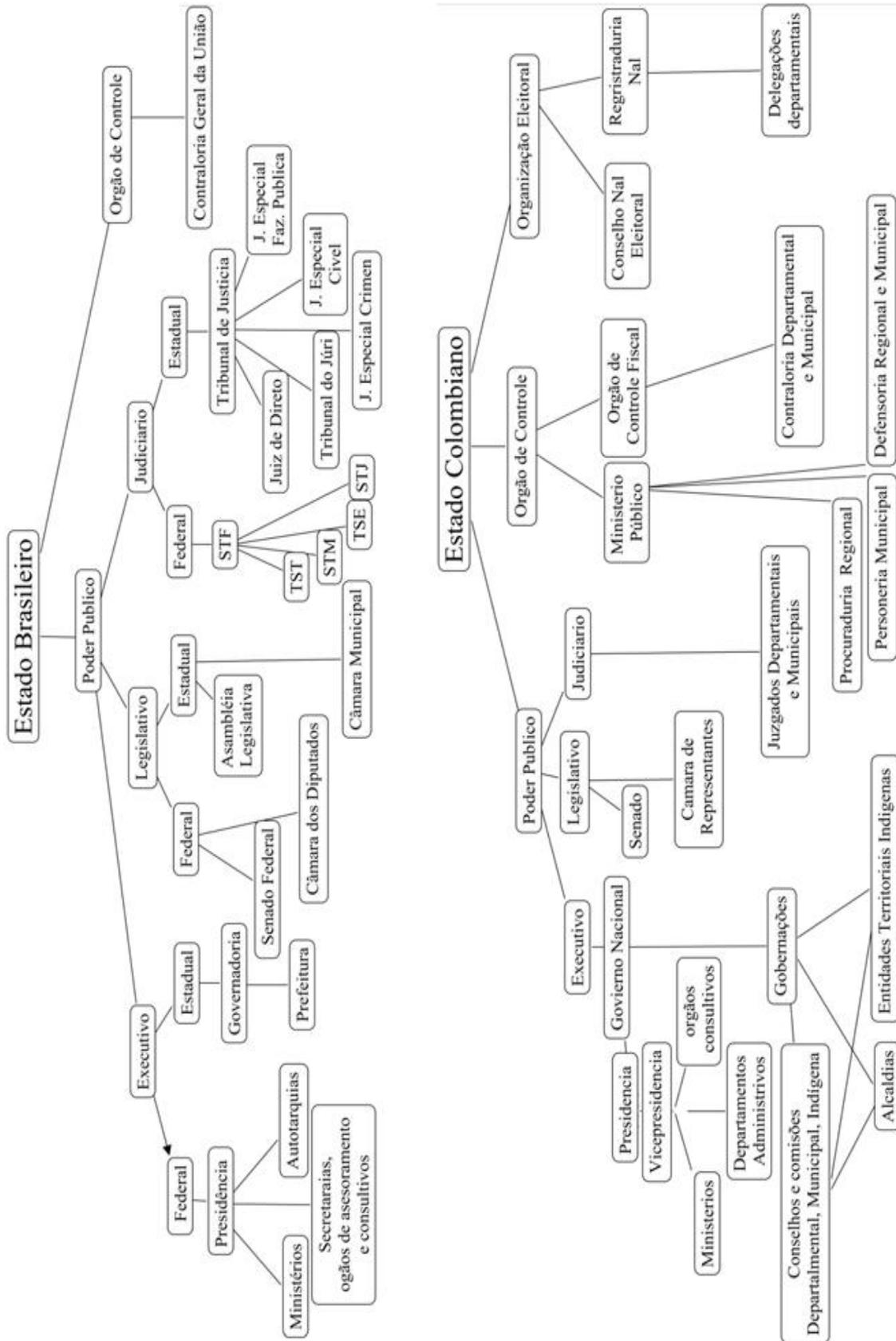


Figura 8 Modelos Político-Administrativos da Colômbia e do Brasil

Fonte: Elaboração própria 2014

Para o caso do Brasil trata-se de um modelo de federalismo orgânico²⁶, que corresponde à união permanente e indissolúvel de Estados autônomos, mas não soberanos. Como cita Maluf (2010, p 175), “o que caracteriza o estado federal é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública dos governos distintos, o federal e o estadual”. Neste modelo de Estado, se apresenta uma descentralização tanto política como administrativa. Assim à União se reserva certas decisões de caráter Federal – como a soberania e as relações internacionais. Os Estados-Membros, com uma estrutura política semelhante à federal, desfrutam de todos os poderes que não sejam expressos ou implicitamente reservados à União. Sob este modelo o Brasil se encontra dividido política e administrativamente em Estados e Municípios.

As características próprias de cada modelo de Estado trazem consigo uma organização diferencial, a qual, por sua vez determina a estrutura (ver Figura 8) e capacidade de resposta do Estado frente às necessidades das populações. Tal Estrutura concomitantemente está relacionada com o modelo e os instrumentos de gestão ambiental territorial, aplicados por cada país no seu território como veremos a seguir.

3.2. MODELOS DE GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL

A evolução da gestão pública nos países de América Latina tem seus inícios em meados dos anos 1950, produto das discussões que então apareceram sobre novas formas de gestão. Mas é a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) que dá um maior impulso ao processo através da Carta de Punta del Este e do Programa Aliança para o Progresso. Assim durante os anos 1960 a maioria dos países latino-americanos estabeleceram suas estruturas ministeriais e institucionais (GARCIA, 1982). Deste modo, a Colômbia e o Brasil, apresentam desenvolvimentos temporalmente paralelos. Nesse quadro, têm sido construídos os modelos de gestão territorial e ambiental aplicados em cada país, sobretudo, a

²⁶ Este tipo de federalismo é descrito por Maluf (2010 p. 180) “a superposição de poderes, na qual os Estados-Membros, devem organizar-se à imagem e semelhança de União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seu detalhes de ordem secundária; e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia”.

partir das últimas reformas constitucionais, que surgiram nos anos de 1988 no Brasil e 1991 na Colômbia.

Cumpra assinalar neste ponto, que os modelos de GAT - Gestão Ambiental Territorial, nestes dois países se encontram fragmentados, se caracterizando por uma alta dispersão normativa e institucional e pelo distanciamento entre a gestão territorial e a gestão ambiental. Diante este fato, a seguir são apresentados em um primeiro momento os modelos de gestão territorial e gestão ambiental separadamente, para logo serem abordados os modelos construídos sob o conceito de GAT, proposto na presente dissertação.

3.2.1. Gestão Ambiental e Gestão Territorial em Colômbia

O conceito de gestão ambiental adotado na política nacional colombiana determina que esta: “deverá garantir o manejo eficiente e eficaz do meio ambiente, os recursos naturais e a biodiversidade. Assim como permitir e promover a participação de todos os segmentos da sociedade na tomada de decisões ambientais, nos seus custos e nos seus benefícios” (DNP, 2007, p.7). Gestão que encontra suporte no SINA – Sistema Nacional Ambiental. Esse sistema foi instituído mediante a Lei 99 de 1993, através da qual, foi criado o Ministério do Meio Ambiente e reorganizado o setor público encarregado da gestão e conservação do meio ambiente na Colômbia.

O Sistema Nacional Ambiental, como mostra a Figura 1, integra os atores institucionais e sociais, define os princípios e objetivos da gestão ambiental, assim como as competências e jurisdição de cada uma das autoridades e instâncias que o formam. Tal sistema é apresentado como um modelo único na América Latina que opera através de autoridades ambientais específicas. Modelo no qual o Ministério de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável é o dirigente máximo no nível nacional. Nesta hierarquia, as Corporações Autônomas Regionais e de Desenvolvimento Sustentável²⁷ junto com as Autoridades Urbanas e a Unidade Administrativa Especial de Parques Nacionais Naturais, são as encarregadas da questão ambiental nos níveis regional e local. Acompanhando estas autoridades ambientais, encontram-se cinco institutos de investigação que prestam apoio

²⁷ Colômbia se encontra dividida em 34 Corporações Autônomas Regionais e de Desenvolvimento Sustentável. Entes corporativos com autonomia administrativa e financeira, assim como patrimônio próprio e reconhecimento jurídico.

científico e técnico ao sistema. Além desta estrutura pública institucional são partes do SINA as organizações sociais, as universidades e centros de investigação privados assim como os órgãos de controle.



Figura 9 SINA - Sistema Nacional Ambiental da Colômbia, Ley 99 de 1993

Fonte: Elaboração própria 2014

Por outro lado, a GT - Gestão Territorial, responde às competências estabelecidas pela Constituição e pelas Leis nacionais para os níveis político-administrativos: central, departamental e municipal, sendo enquadrada no conceito de gestão pública, e definida como:

o processo dinâmico, integral, sistemático e participativo, que articula o planejamento, execução, seguimento, avaliação, controle e prestação de contas das estratégias de desenvolvimento, econômico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional da administração territorial (DNP; ESAP, 2007, p.11).

Deste modo, atrelada aos fins essenciais do Estado Colombiano, a GT é contemplada como um processo que busca de forma progressiva, gradual e flexível o desenvolvimento institucional, o fortalecimento da identidade cultural e o desenvolvimento do território.

Contexto no qual é designada como função dos entes territoriais²⁸. Isto dentro de um modelo institucional que como amostra a Figura 10, obedece ao modelo de Estado unitário descentralizado do país (DNP, 2010A), e se enquadra nas diretrizes e políticas formuladas no nível nacional, contando com estruturas de apoio²⁹ nos níveis departamental e municipal.



Figura 10 Modelo Institucional da Gestão Territorial em Colômbia
 Fonte: Elaboração própria 2014 a partir de Lei Orgânica de Ordenamento Territorial

A gestão territorial na Colômbia tem como eixo principal o ordenamento territorial. Instrumento de gestão no qual o país apresenta seus principais avanços normativos desde o ano de 1997, com a expedição da lei 388 e no ano 2012, através da formulação e adoção da

²⁸ De acordo com a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial, os entes territoriais são os Departamentos, os Municípios, os Distritos e as Entidades Territoriais Indígenas. Cumpre assinalar neste ponto que para o caso das Entidades Territoriais Indígenas, tratasse de um processo contínuo de reconhecimento a solicitude das próprias comunidades. Processo que é feito pelo governo nacional com participação dos representantes das comunidades indígenas prévio conceito da Comissão de Ordenamento Territorial. As terras indígenas reconhecidas são denominadas Resguardos e são consideradas territórios de propriedade coletiva e inalienável das comunidades indígenas (PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, 2011)

²⁹ As estruturas de apoio denominadas Comissões Regionais e Comissões Municipais de Ordenamento Territorial, além de estar conformadas por representantes dos Entes Territoriais contam com representação da Autoridade Ambiental Regional, do Instituto Geográfico Agustín Codazzi, e com presença de expertos acadêmicos e jurídicos. (COLÔMBIA, 2011).

Lei Orgânica de Ordenamento Territorial. Essas normas estabelecem os princípios, o quadro institucional, os instrumentos de gestão e desenvolvimento, assim como as competências e normas gerais relacionadas à gestão de território.

3.2.2. Modelo de Gestão Ambiental Territorial Colombiano

Os modelos de gestão ambiental e gestão territorial, descritos anteriormente estabelecem autoridades específicas para cada tipo de gestão, se falando, de Autoridades Ambientais, para o caso da GA e de Entes Territoriais para a GT. Do mesmo modo têm estabelecidos pontos de articulação interinstitucional, mediante estruturas que envolvem as autoridades ambientais nas questões territoriais e as autoridades territoriais nas questões ambientais. Tais modelos institucionais estão acompanhados de vastos quadros normativos e de instâncias interinstitucionais que apresentam uma alta dispersão temática, se destacando a existência de dois instrumentos articuladores, os Planos de Ordenamento Territorial e os Planos de Ordenamento e Manejo de Bacias Hidrográficas.

Neste contexto, o modelo construído sob o conceito de GAT proposto na presente dissertação é inferido a partir dos modelos de GT e GA estabelecidos normativamente na Colômbia. Tal modelo apresenta duas linhas de gestão independentes que são harmonizadas no que se refere às questões ambientais através do POMCH – Plano de Ordenamento e Manejo de Bacias Hidrográficas (Figura 11), instrumento instituído desde o ano de 1974 e regulamento mediante os decretos número 1729 de 2002 e 1640 de 2012.

O caráter harmonizador com que foi conceituado e arquitetado o planejamento de Bacias Hidrográficas na Colômbia (ver anexo 1), tem por fim a articulação da base jurídica ambiental e a consolidação dos seus instrumentos de gestão (Planos de Ordenamento do Recurso Hídricos, Planos Florestais, Planos de Saneamento e Manejo de Esgoto, Planos de Manejo e Impacto Ambiental, Planos de Zonas Úmidas, Planos de Manejo e Conservação de Paramos, etc), assim como a articulação e harmonização das questões ambientais nos instrumentos de Gestão Territorial (Planos de Ordenamento Territorial, Planos de Vida de

Comunidades Indígenas, e Planos de Desenvolvimento)³⁰. Sobre este último aspecto a normatividade estabelece que:

aprobado el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica en la que se localice uno o varios municipios, estos deberán tener en cuenta en sus propios ámbitos de competencia lo definido por el Plan, como norma de superior jerarquía, al momento de formular, revisar y/o adoptar el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial (COLOMBIA, 2012a, Art. 23).

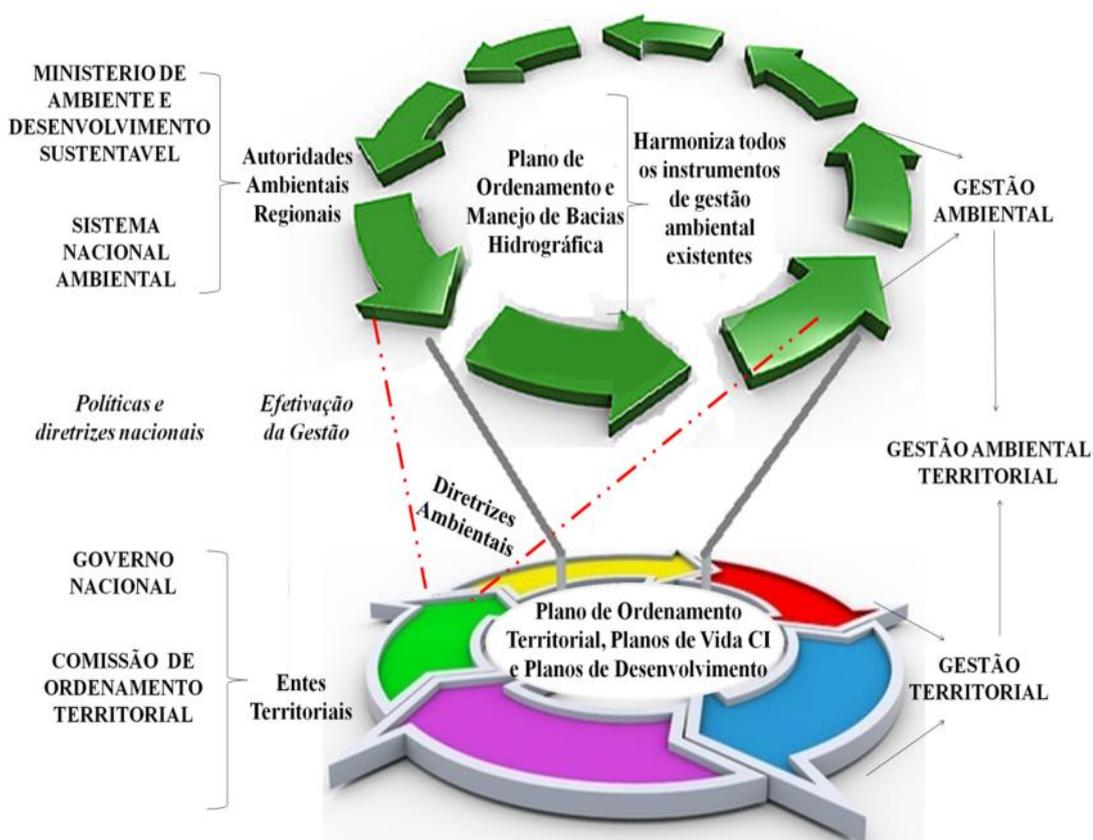


Figura 11 Modelo da Gestão Ambiental Territorial em Colômbia
 Fonte: *Elaboração própria 2014*

³⁰ Para os casos nos quais não existe POMCH, a Autoridade Ambiental respectiva, deve gerar de acordo à informação disponível, os lineamentos ambientais que adotaram os municípios na revisão ou formulação de seus planos de ordenamento territorial. No caso dos Planos de Vida Indígena, a Autoridade Ambiental acompanha o processo de construção do plano desde sua etapa inicial.

3.2.3. Gestão Ambiental e Gestão Territorial no Brasil

A Gestão Ambiental³¹ no Brasil tem por objetivo, “a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no país condições ao desenvolvimento econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana” (PERSEGONA, 2010, p.58). Sob este entendimento, o modelo de gestão ambiental brasileiro foi concebido com o objetivo de harmonizar e articular as ações políticas e governamentais no referente às questões ambientais. Assim, mediante lei 6.938 de 1981, foi estabelecido o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente e definidas as bases da política nacional meio ambiental. Quadro no qual tem sido elaborados o conjunto de instrumentos de gestão aplicados no país.

No SISNAMA, se articulam os diversos órgãos, entidades e fundações do poder público, responsáveis pela proteção e melhoria ambiental (Figura 12). O órgão superior deste sistema é o Conselho de Governo. Sua função é a de assessorar a Presidência da República na formulação da política nacional ambiental e dos recursos naturais. A seguinte estrutura hierárquica é o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente no qual se reúnem os diferentes setores da sociedade sendo um órgão consultivo e deliberativo presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. O centro dirigente corresponde ao Ministério do Meio Ambiente com seus órgãos executores: o IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e o ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Na base encontram-se os Estados e Municípios, os quais têm dentro das suas funções principais, a implementação da política nacional ambiental, devendo assim, assegurar que as políticas públicas incorporem a dimensão ambiental, promovam a educação em todos os níveis e o engajamento da sociedade na conservação e recuperação do meio ambiente (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI, 2012).

³¹ De acordo com o IBAMA, a gestão ambiental no Brasil é considerada como o processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, visando garantir, com base em princípios e diretrizes previamente acordados/definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais/naturais, econômicos e socioculturais às especificidades do meio ambiente. (Conceito proposto com produto do estudo de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, feito por Antonio Lanna no ano de 1995).



Figura 12 SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

Fonte: *Elaboração própria 2014 a partir de. Leis N^{os} 6.938/1981, 7.735/1989 e 8.746/92*

Do outro lado, a gestão territorial no Brasil, considera-se esta de acordo com o conceito elaborado na execução do projeto de *Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território*, sendo entendida como o processo de:

definição de critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional. Ao nível regional e local, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas. A gestão do território, portanto, coloca em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas. (MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006, p. 187).

Segundo Rückert (2007), a gestão territorial brasileira visa principalmente articular a política de ordenamento territorial com a política de desenvolvimento regional das partes federativas, isto como uma estratégia do Estado que condiz com o modelo de república federativa do país e com o objetivo de manter a ocupação, a integralidade e a segurança do vasto território nacional.

Da mesma forma que acontece na gestão territorial colombiana, a gestão territorial brasileira, apresenta como eixo central o ordenamento territorial. Instrumento que na atualidade se encontra em regulamentação através do processo de construção da PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial iniciado no ano de 2003. Tal processo é fundamental já que “pese a Constituição de 1988 ter contemplado a importância do ordenamento territorial em suas disposições, o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que possibilite uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território” (PERES; CHIQUITO, 2012, p.72). Contexto no qual, cumpre assinalar que:

na segunda metade dos anos de 1990 assistiu-se a uma reabilitação do planejamento, embora os textos constitucionais se limitassem a aspectos orçamentários, deixando os principais instrumentos de planejamento, como os planos nacionais, regionais e de ordenamento do território sem menção de prazos, de critérios e dos responsáveis pela sua realização (THÉRY; MELO-THÉRY, 2008, p.284).

Assim, durante a década dos anos 90 os zoneamentos ecológicos econômicos, elaborados no contexto dos planos nacionais, regionais e estaduais, se converteram nos principais instrumentos de ordenamento territorial (PERES; CHIQUITO, 2012).

Considerando os aspectos mencionados anteriormente, o Modelo de GT Brasileiro, que apresentamos a seguir, tem como base a revisão do quadro legislativo existente, o qual estabelece diretrizes gerais específicas ao respeito, definindo que a União tem a atribuição de elaborar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. No caso dos planos diretores municipais, são os municípios os respectivos responsáveis. Sendo obrigatória a formulação do plano diretor para municípios com mais de 20.000 habitantes. Isto em observância dos limites, obrigações, diretrizes e princípios interpostos desde o nível nacional. Igualmente o quadro jurídico assinala que na gestão do território:

deve haver não apenas uma conexão entre a elaboração e execução de um plano nacional e de planos regionais de ordenação do território, pela União, e de planos locais (planos diretores) pelos municípios, mas também em relação à atuação dos entes federativos na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento e da integração social. (MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006, p. 22).

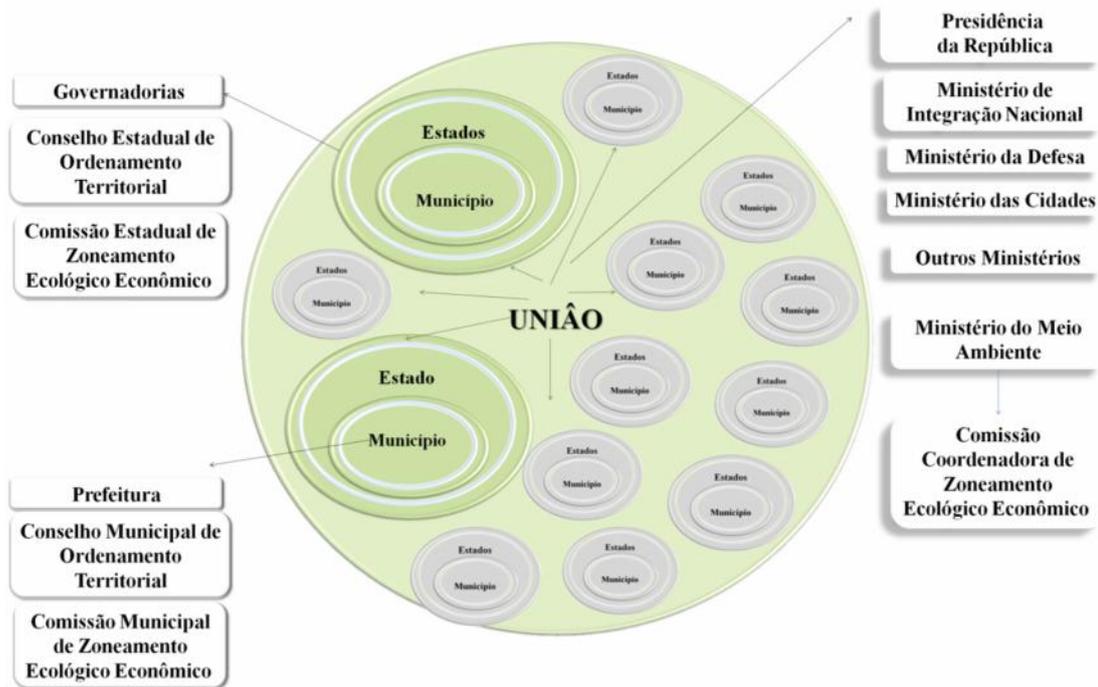


Figura 13 Institucionalidade Associada á Gestão Territorial no Brasil
 Fonte: Elaboração própria 2014

3.2.4. Modelo de Gestão Ambiental Territorial Brasileiro

Os modelos de gestão ambiental e gestão territorial descritos anteriormente apresentam o município como unidade básica de gestão tanto territorial como ambiental. Gestão que no caso das questões territoriais deve condizer com o quadro político-administrativo do Estado, se articulando com os níveis Federal e Nacional. Do lado da gestão ambiental trata-se de uma gestão com funções específicas nos diferentes níveis (nacional, estadual e municipal), se destacando além da responsabilidade direta do município, a atuação como executores de dois órgãos do nível federal, o IBAMA e o ICMBio³².

Sob essa perspectiva institucional, o modelo construído sob o conceito de GAT proposto na presente dissertação é inferido a partir dos modelos de GT e GA estabelecidos normativamente no Brasil. Modelo que como amostra a Figura 14, apresenta três eixos de

³² A partir da revisão bibliografia feita, se identificou a atuação da ANA – Agência Nacional de Águas, entidade que se bem não faz parte do SISNAMA, atua com a agência reguladora e autoridade responsável dos recursos hídricos em todos os níveis do Estado (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2000).

gestão. O eixo ambiental, conformado por instrumentos específicos sob responsabilidade de diferentes entidades entre os quais se encontram os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e os respectivos relatórios de Impacto no Meio Ambiente (RIMA), os Planos de Manejo de Unidades de Conservação e os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas. No intermédio entre os eixos Ambiental e Territorial, encontram-se os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas e o ZEE- Zoneamento Ecológico-Econômico. No eixo territorial com os Planos Diretores Municipais e no eixo de Desenvolvimento os Planos de Desenvolvimento Nacional, Regional e Estadual.

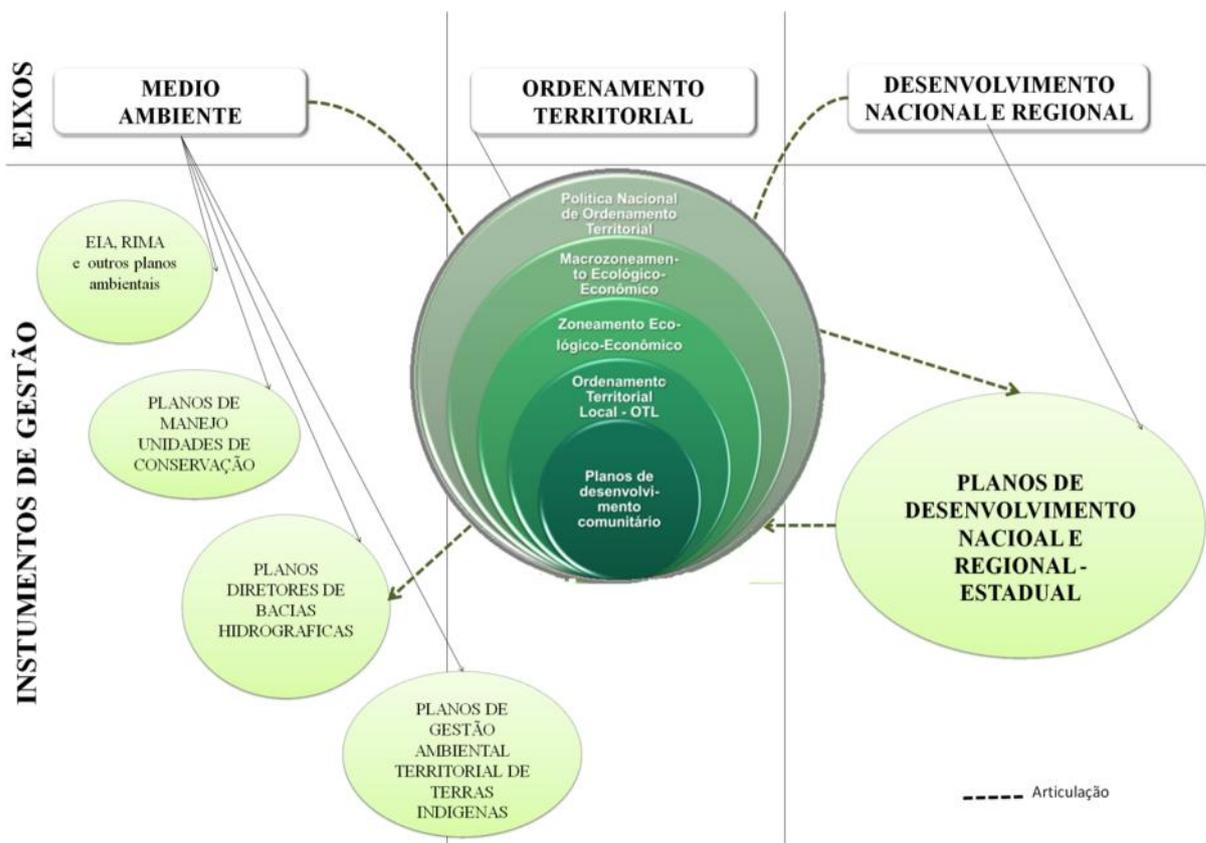


Figura 14 Gestão Ambiental Territorial no Brasil
 Fonte: Elaboração própria 2014

De modo conclusivo, o modelo de GAT Colombiano apresenta o POMCH, como instrumento central, sob o qual na teoria devem se articular os instrumentos, as ações e as estratégias geradas tanto pelas instituições que integram o Sistema Nacional Ambiental, como pelas encarregadas da gestão territorial. No caso do Brasil é o ZEE o ponto de articulação no

qual devem convergir os instrumentos de gestão das entidades federais, estaduais e municipais.

Outros aspectos relevantes nestes modelos:

- a desarticulação entre os diversos instrumentos de gestão ambiental e territorial, os quais são responsáveis de diferentes instituições e cujas metodologias se bem mencionam a articulação não estabelecem claramente como esta deve acontecer.
- a existência da categoria de entidades territorial indígena para o caso da Colômbia.
- a unidade de atribuições ambientais e territoriais no município, no modelo Brasileiro e a distribuição destas atribuições entre a autoridade ambiental regional e o município no caso da Colômbia.

3.3. O ZONEAMENTO NOS MODELOS DE GAT COLOMBIANO E BRASILEIRO

Tanto na Colômbia como no Brasil, o zoneamento é considerado um instrumento para a ordenação do território, “o qual é dimensionado como o resultado de um conjunto de intenções e atitudes que, contrastado com a dinâmica dos processos naturais e sociais ocorrentes nesse subespaço, vai permitir a obtenção de princípios e parâmetros relativos à sua utilização” (CARNEIRO; COELHO, 1987, p. 38).

Sob esse entendimento o zoneamento tem ocupado um lugar preponderante no quadro normativo de cada um dos dois países, apresentando reconhecimento legal e desenvolvimentos conceituais e metodológicos, como se descrever a seguir.

3.3.1. Zoneamento na GAT Colombiana

Na Gestão Ambiental Territorial da Colombiana, o zoneamento não é um instrumento independente, sendo produto de três processos maiores, o ordenamento de bacias hidrográficas, o ordenamento territorial e a formulação dos planos de vida indígena. Deste modo trata-se de zoneamento ambiental, zoneamento territorial e etnozoneamento.

Zoneamento Ambiental

Este tipo de zoneamento é um dos produtos do processo de ordenação de bacias hidrográficas. Processo que condiz com a Política Nacional para a Gestão do Recurso Hídrico, por meio da qual foi instituído o modelo espacial para ordenação de bacias hidrográficas. Tal modelo divide o país em cinco macrobacias (Magdalena-Cauca, Caribe, Orinoco-Amazonas e Pacífico), as quais pela sua vez estão divididas em 42 zonas hidrográficas que se subdividem em bacias objeto de ordenação. Cada uma das unidades definidas neste modelo têm estabelecido um instrumento de planejamento específico. Destro desses instrumentos se encontra o POMCH- plano de ordenamento e manejo de bacias hidrográficas.

Sob este modelo espacial de planejamento o POMCH é considerado um instrumento de superior hierarquia que harmoniza tanto os instrumentos de gestão ambiental como os instrumentos de gestão territorial. Sendo definido como:

O instrumento mediante o qual se realiza o planejamento do uso do solo, das águas, da flora e da fauna e o manejo da bacia. Entendido como a execução de obras e tratamentos, na perspectiva de manter o equilíbrio entre o aproveitamento social e econômico de tais recursos e a conservação da estrutura físico-biótica da bacia e particularmente do recurso hídrico (COLOMBIA, 2012a, Art. 18)³³.

A responsabilidade da formulação de tais planos recai nas AA – Autoridades Ambientais correspondentes, no caso a bacia hidrográfica se encontre em jurisdição de mais de uma AA, estas conformam uma instância denominada Comissão Conjunta. Quanto à estrutura e conteúdo do POMCH – Plano de Ordenamento de Bacia Hidrográfica, estes aspectos se encontram regulamentos pelo decreto lei 1640 de 2012 (que derogou os decreto 1729/2002 e 1604/2002) e pela “Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación e Manejo de Cuencas Hidrográficas”, documento que estabelece além do conteúdo a metodologia com que os POMCH devem ser formulados (ver anexo 2).

O processo de formulação do POMCH encontra-se dividido em uma série de fases denominadas: Aprestamento, Diagnóstico, Prognóstico e **Zoneamento Ambiental**, Formulação, Execução e por fim, Seguimento e Avaliação. Deste modo o Zoneamento se fundamenta nos resultados do diagnóstico (fase que aborda os aspectos biofísicos,

³³ Tradução feita pela autora. Idioma original espanhol.

socioeconômicos, culturais, político-administrativos, funcionais e de gestão do risco) e é produto da fase prognostica. Fase na qual o zoneamento (prévio) dialoga com os cenários futuros construídos (ver Figura 15) gerando como resultado cenário de aposta do futuro.

O cenário de aposta é o resultado final do Zoneamento Ambiental, nele se estabelecem as unidades homogêneas do território, assim como as categorias de uso e manejo para cada uma delas incluídos os condicionamentos de ameaças identificadas. Este cenário é o resultado do primeiro exercício de aplicação da metodologia e é ajustado – no que se considere pertinente – com os aportes tanto do Conselho de Bacia Hidrográfica como de outros espaços de participação (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2013, p 72).

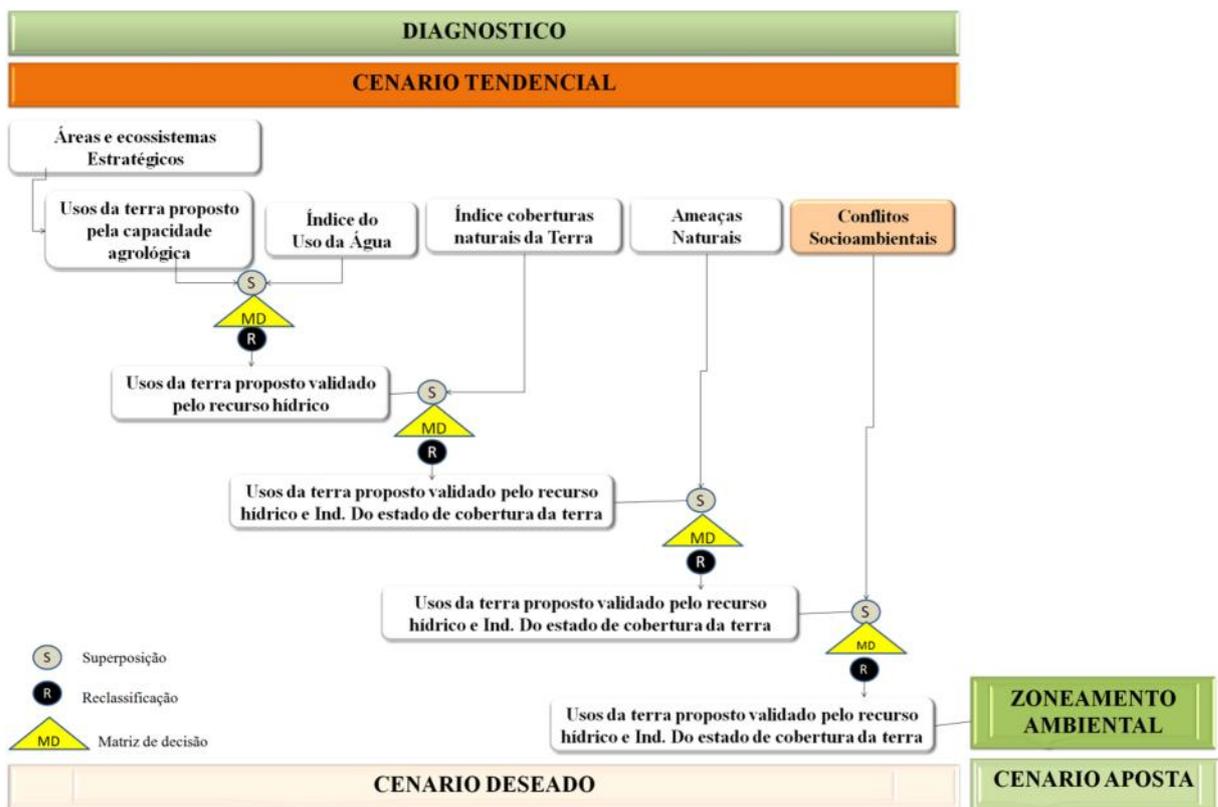


Figura 15 Modelo Colombiano de Zoneamento Ambiental
 Fonte. Ministério de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013³⁴.

Nas fases subsequentes são estabelecidos os programas, projetos e estratégias necessárias para atingir o cenário futuro de aposta, assim como os mecanismos e indicadores

³⁴ Tradução feita pela autora. Idioma original espanhol.

necessários para o seguimento e avaliação. Deste modo o Zoneamento Ambiental se converte em um objetivo da ordenação de bacias hidrográficas e em um ponto articulador dos resultados dos processos técnicos e sociais. Cumpre ressaltar que todo o processo metodológico estabelece a participação cidadã como componente transversal.

Por fim, se faz necessário assinalar que o POMCH é aprovado mediante resolução da Autoridade Ambiental competente, se convertendo assim em um instrumento de planejamento regional, de obrigatório cumprimento e a partir do qual devem se articular os instrumentos de gestão ambiental e territorial, existentes futuros.

Zoneamento Territorial

O Zoneamento é um elemento do processo de ordenamento territorial, que faz parte do Plano de Ordenamento Territorial, instrumento de gestão territorial que busca:

responder à organização espacial do uso, responsabilidade, manejo e ocupação do território através das políticas públicas, assumindo o território, não como um receptor passivo das intervenções dos diversos setores e atividades, senão como o conjunto de fatores ativos de desenvolvimento (naturais, construídos, socioculturais e institucionais) que adequadamente planejados e gestados facilitam, o tipo de desenvolvimento pretendido e fatível, garantindo pela vez o desenvolvimento sustentável (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, 2012, p.2)

Sob esse entendimento, os planos de ordenamento territorial definem o conjunto de objetivos, lineamentos, políticas e estratégias, assim como as normas que orientam e administram o uso e desenvolvimento do território. São responsabilidade direta dos departamentos e municípios. Articulam-se com os processos de ordenamento territorial regional e nacional e, se harmonizam com os Planos de Ordenamento de Bacias Hidrográficas, através de objetivos de curto, médio e longo prazo (*idem*, 2013). Os planos de ordenamento territorial constituem o instrumento básico da gestão territorial Colombiana, sendo classificados em três categorias: Planos, Planos Básicos e Esquemas de Ordenamento³⁵,

³⁵ Clasificación establecida no artigo 9 da Lei 388 de 1997, tomando como critério a quantidade de população do município.

e seu conteúdo deve responder ao modelo de ocupação territorial integrado pelos sistemas administrativo, sistema biofísico, sistema social, sistema econômico e sistema funcional.

Neste contexto o zoneamento como elemento do ordenamento territorial, é produto da análise do cruzamento dos diferentes sistemas que integram o território e seu objetivo é a identificação e delimitação de:

- Zonas de uso rural. Identificando nestas as zonas agropecuárias e florestais. O tipo de atividade e o uso potencial
- Zonas de ameaça
- Zonas de proteção e conservação dos recursos naturais.
- Zonas de proteção e conservação do patrimônio cultural, arquitetônico e urbanístico.
- Zonas de solo urbano e suburbano e suas subclassificações.

A partir do zoneamento territorial, é realizada a regulamentação do uso do solo, processo mediante o qual são definidos os usos permitidos, condicionados e não permitidos, assim como os lineamentos para seu uso. O marco normativo e conceitual estabelecido no país determina que todo o processo de formulação, aprovação e execução dos planos deve atender a participação como característica transversal.

Quanto à aprovação dos planos de ordenamento territorial, esta deve ser feita pelo conselho municipal, adotando assim o caráter de jurídico de decreto municipal e de norma de obrigatório cumprimento.

Zonificação intercultural

Este tipo de zoneamento não se encontra estabelecido oficialmente. Sua construção está relacionada com o Plano Integral de Vida. Instrumento de desenvolvimento que faz parte da dinâmica de planejamento e gestão pública da Colômbia. A finalidade de tal instrumento é gerar a partir das formas de pensamento e interpretação particulares dos grupos étnicos, opções específicas de desenvolvimento que permitam garantir o devir e a sobrevivência das comunidades indígenas. Isto em consonância com suas cosmo-visões e no processo de consolidação das suas identidades étnicas e culturais (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2012).

O conceito dos planos de vida condiz com a ratificação colombiana do Convenio 169 da Organização Internacional do Trabalho. Assim como com os princípios constitucionais de reconhecimento e proteção da diversidade étnica e cultural da nação; e jurisdição espacial do território indígena. Sob esse entendimento, tais territórios têm governos próprios, conformados e regulamentados segundo os usos e costumes das próprias comunidades.

Os planos de vida são reconhecidos como uma manifestação da autonomia do querer destes povos e por isso desde o nível central do Estado existe o desafio de aproveitar tais processos de formulação para gerar lineamentos que sob princípios de autonomia, ordenação de atribuições, coordenação e participação e em acordo a critérios de concorrência, subsidiariedade e complementaridade permitam a articulação dos Planos de Vida aos planos das entidades territoriais dos municípios e departamentos (DNP, 2010b, p.36).

Neste ponto se faz importante esclarecer que se bem a escritura do plano integral de vida facilita o diálogo com os outros instrumentos de gestão do Estado, este instrumento também se pode manter só na oralidade. Respeita-se nesse caso a decisão autônoma do coletivo e sua validade é a mesma que se estivesse escrito (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2012).

Quanto ao conteúdo e metodologia de formulação, respeitando o fato do plano ser produto da própria cosmovisão indígena, a partir do aprendizado dos planos integrais de vida já formulados, foi construída uma proposta alternativa de metodologia. Tal proposta adota os princípios do movimento indígena (unidade, território, autonomia, cultura e espiritualidade) e define como fases: a investigação própria, coletiva e inclusiva; o diagnóstico da situação atual; a construção coletiva do futuro; a socialização, ajuste, validação e aprovação do Plano e por fim a formalização e adoção do plano nos níveis nacional, departamental e municipal (*Op.cit*). Neste contexto metodológico o etnozoneamento têm uma dupla conotação, sendo uma ferramenta que facilita o diagnóstico e pela sua vez um produto final.

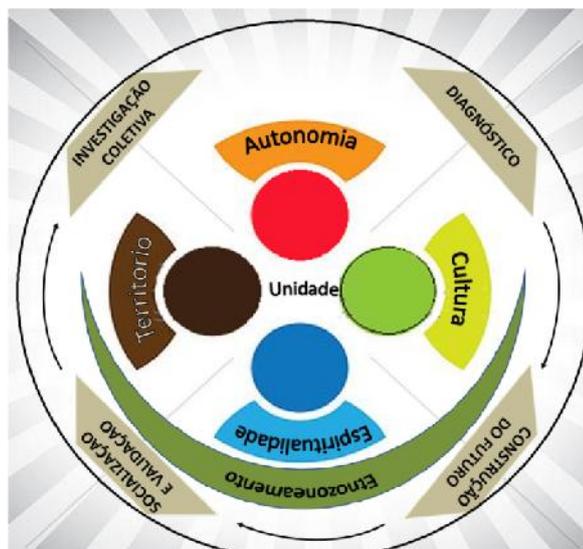


Figura 16 Proposta Metodologia Plano Integral de Vida
 Fonte. Elaboração própria 2014

3.3.2. Zoneamento na GAT Brasileira

A Gestão Ambiental Territorial no Brasil tem estabelecidos dos tipos de zoneamento, o Zoneamento Ecológico-Econômico, instrumento central, sem subordinação a outro processo e o Etnozoneamento, instrumento produto da gestão ambiental territorial em terra indígena.

Zoneamento Ecológico-Econômico.

Desde 1981, com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o zoneamento ambiental passou a ser discutido como parte integrante do processo de desenvolvimento compatível com diretrizes ecológicas e econômicas para a Amazônia legal. Tal instrumento no Brasil, foi regulamentado pelas leis 6.938/1981 e 7.661/88 e posteriormente pelo Decreto 4.297 de 2002, mediante o qual passou a ser denominado como ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico. Definido como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente o ZEE deve:

ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002, Art 2).

Na atualidade tal instrumento se encontra regulamentado mediante os decretos 4.297/2002 e 6.288/2007 assim como pelo decreto de 28 de dezembro de 2001. Sendo reconhecido pelo poder público desde o nível federal até o municipal, falando-se de ZEE Estadual, ZEE Regional e ZEE Local, em consonância com as competências correspondentes as três esferas governamentais: a União, os estados e os municípios (BRASIL, 2007).

A execução deste instrumento é responsabilidade do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. Programa de alcance nacional que tem por finalidade apoiar a execução dos projetos de ZEE em todo o país “integrando-os aos sistemas de planejamento das instâncias da administração pública” (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, 2007, p.8). Sob essa concepção se apresentam duas instâncias de articulação interinstitucional: a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE), instância da qual fazem parte quatorze ministérios, e o Consórcio ZEE Brasil, composto por quinze instituições públicas (como ANA, CPRM – Serviço Geológico do Brasil, EMBRAPA, IBAMA e IBGE).

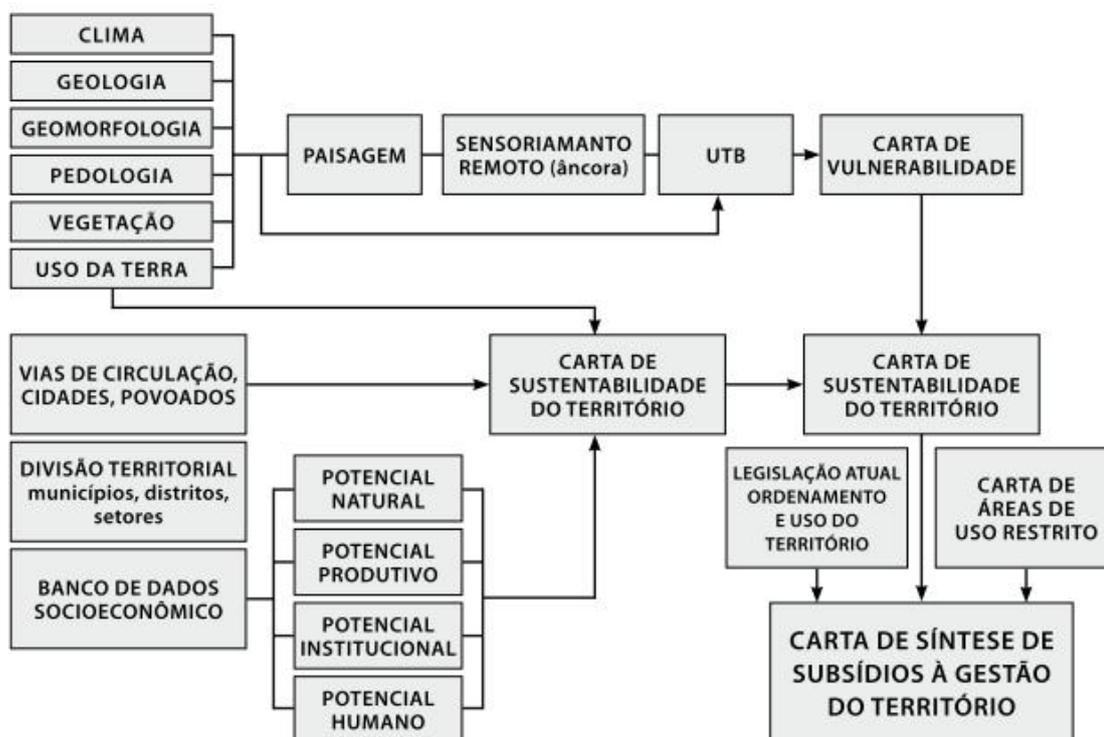


Figura 17 Zoneamento Ecológico-Econômico – Diagnóstico Ambiental e Socioeconômico.
 Fonte: Detalhamento da metodologia construída pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), INPE/Ministério da Ciência e Tecnologia e LAGET/UFRJ,

Quanto à metodologia de formulação esta foi estabelecida pelo Ministério do Meio Ambiente (2006), no documento denominado Diretrizes Metodológicas. Determinando quatro fases de trabalho cuja conexão de atividades, tarefas e produtos deve proporcionar uma dinâmica de aperfeiçoamento e retroalimentação contínua (anexo 3). Tais fases, como amostra a Figura 17, são: Planejamento, Diagnóstico, Prognóstico e Subsídios à Implementação. O conteúdo e nível de detalhamento destas fases, responderá ao fim procurado pelo ZZE o qual dever ser compatível com a escala de trabalho adota (ver Tabela 3).

Tabela 3 Escalas do ZEE

ZEE	Escala de Referência	FINALIDADE
Nacional	1:1.000.000	1:1.000.000 Indicativos estratégicos de uso do território, definição de áreas para detalhamento do ZEE, utilização como referência para definição de prioridades em planejamento territorial e gestão de ecossistemas. 1:250.000 e maiores, para indicativos de gestão e ordenamento territorial estadual ou regional, tais como, definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal. 1:100.000 e maiores, para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como, planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de Áreas de Preservação Permanente
Macrorregionais	1:1.000.000 ou maiores	
Estados ou das Regiões	1:1.000.000 à de 1:250.000, nas Macro Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste e de 1:250.000 a 1:100.000 nas Macro Regiões Sudeste, Sul e na Zona Costeira	
	Municipal, Local, ou estratégico.	

Segundo essas diretrizes, o ZEE divide o território em zonas de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. Tal definição de zonas observa como mínimo, a) um diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico-institucional, b) informações constantes do sistema de informações geográficas, c) cenários tendênciais e alternativos e d) diretrizes gerais e específicas para sua implementação (BRASIL, 2002, Art 11 e 12). Como produto deste processo segundo as diretrizes metodológicas do MMA (2006) devem ser gerados:

- Um Banco de Dados
- A sínteses intermediaria: mapas das unidades dos sistemas naturais, mapa da avaliação qualitativa da integridade dos sistemas naturais, mapa das tendências de ocupação e articulações regionais, mapa dos indicadores sociais sintéticos, mapa das unidades institucionais.
- Identificação da Situação Atual: relatório de avaliação e mapa da situação atual.
- Cenários Tendenciais e Alternativos.
- Proposição de Unidades de Intervenção.
- Zonas e Proposição de Diretrizes Gerais e Específicas.

Sobre a questão da participação o decreto 4.297/2002, estabelece que o processo de elaboração e implementação do ZEE, “contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades, entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil” (BRASIL, 2002, Art 2). Neste sentido as diretrizes metodológicas estabelecem a apresentação de um projeto específico de mobilização social e envolvimento de grupos sociais interessados, assim como a divulgação junto à sociedade do conteúdo do ZEE, em uma linguagem e formato acessíveis, inclusive na forma de ilustrações e texto explicativos. Processo participação que deve ter um caráter permanente.

Por fim é necessário assinar que o processo de normatização legal ou programática do ZEE consolida o instrumento como lei. Sendo aprovada pelas instâncias legislativas correspondentes e requerendo sua adoção nos demais níveis administrativos do Estado.

Etnozoneamento

A PNGATI- Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas tem por objetivo:

garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2012, art 1).

Contexto no qual o Etnozoneamento é instituído dentro das ferramentas de gestão territorial e ambiental em TI. Definido no artigo dois da mesma lei, como um instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas. Tal instrumento segundo o mesmo artigo se apoia no etnomapeamento, processo que visa à identificação participativa de áreas ambientais, socioculturais e produtivas a partir do conhecimento e saber indígena.

Do mesmo modo, o Etnozoneamento deve responder aos objetivos específicos da PNGATI, os quais se agrupam em sete grandes eixos: 1. Proteção territorial e dos recursos naturais, 2. Governança e participação indígena, 3. Áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas, 4. Prevenção e recuperação de danos ambientais, 5. Uso sustentável de recursos naturais, 6. Propriedade intelectual e patrimônio genético e 7. Capacitação, formulação, intercâmbio e educação ambiental. Gerando pela sua vez um diagnóstico da situação atual assim como cenários futuros para a tomada de decisões.

O Diagnóstico Etnoambiental Participativo e Etnozoneamento, se bem utilizados, são ferramentas poderosas para que os indígenas e suas organizações possam tomar decisões sobre a utilização dos recursos naturais. A partir deles, as comunidades poderão garantir que os projetos a serem elaborados e executados em suas terras, busquem o desenvolvimento econômico consciente, além da geração de conhecimento e aprendizagem sociocultural, sobretudo para as futuras gerações (KANINDÉ, 2010, p.7).

A execução da PNGATI é responsabilidade do Comitê Gestor, conformado pelo Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente. Nesta estrutura institucional a Fundação Nacional do Índio exerce a secretaria técnica. Igualmente são contempladas instâncias regionais e locais, assim como uma Comissão Nacional de Política Indigenista. Tais instâncias são conformadas por representantes governamentais e representantes indígenas.

Na atualidade as orientações metodológicas estão dadas nos aprendizados deixados pelas experiências de gestão em terras indígenas. Tais aprendizados permitem identificar alguns passos metodológicos como os propostos por Cardozo e do Vale Junior (2012) os quais classificam momentos de colaboração e orientação e momento de autonomia indígena.

As etapas de caráter colaborativo são desenvolvidas participativamente entre assessores técnicos, comunidade, lideranças e demais representantes do

povo, seguem alternadamente com as etapas de autonomia do povo indígena, ou seja, subsidiam a preparação para os momentos de trabalho interno do povo (CARDOZO E DO VALE JUNIOR, 2012, p16).

Dentro das etapas propostas para o etnozoneamento se encontram: a etnohistoria, o etnodiagnóstico, e o etnomapeamento (ver Figura 18). Sendo cada uma delas realizadas com a participação de pesquisadores indígenas e profissionais externos. Todo no quadro de um diálogo entre os conhecimentos tradicionais e científicos.

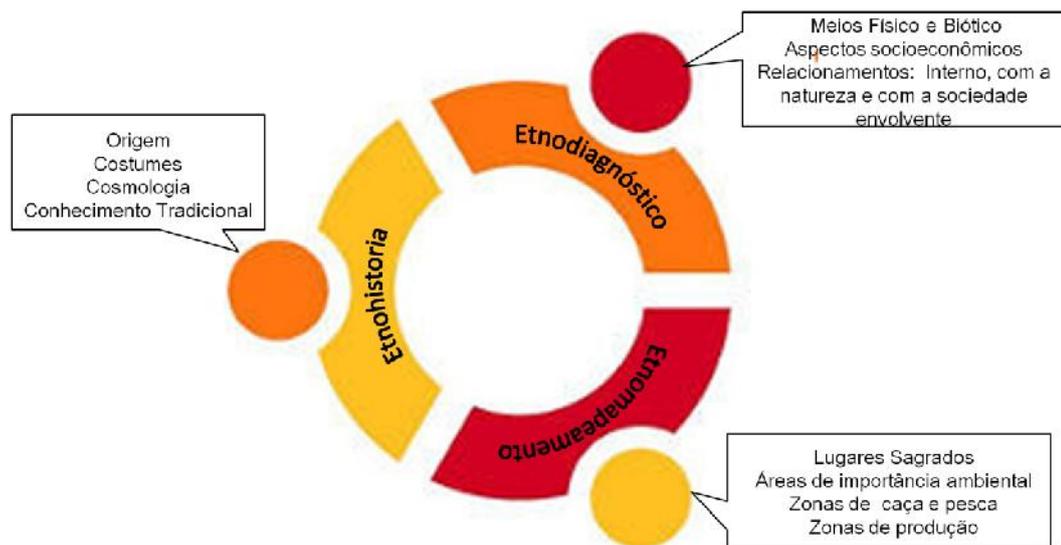


Figura 18 Etnozoneamento
Fonte. Elaboração própria 2014

Exposto o ideário do zoneamento na gestão ambiental territorial da Colômbia e do Brasil, observa-se como principal diferença o reconhecimento no nível legal do ZEE no Brasil o qual é adotado mediante lei estadual ou municipal. Para o caso da Colômbia a adoção do zoneamento faz parte do processo de adoção do instrumento que o gera, o qual acontece através de resolução da entidade responsável pelo processo.

4. OS PARENTES



Fotografia 3 Alucinação
Rio Negro, Setembro de 2013.

A bacia do Rio Negro³⁶ é compartilhada por quatro países – Colômbia, Venezuela, Guiana e Brasil. ocupada principalmente por povos indígenas e populações tradicionais e com mais de 79% da sua extensão sob figuras de conservação (ISA 2008a). Sua riqueza expressa, não só pela diversidade biológica e morfológica, mas também pela sua diversidade sociocultural, acompanham nosso percurso pelo Alto Rio Negro, área na qual se encontram os municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira³⁷.

³⁶ Segundo o ISA (2008a, p.6) “a extensão total da bacia do rio Negro é de 71.438.266,88 hectares, distribuídos em diferentes proporções por quatro países. 81% de sua extensão está no Brasil, seguidos dos 11% na Colômbia, 8% na Venezuela e uma pequena extensão na Guiana..”. Estima-se que 14% do volume de água escoado na bacia amazônica tem origem nesta bacia. Sendo uma das maiores da região Amazônica e do mundo.

³⁷ A Região do Alto Rio Negro apresenta os menores graus de intervenção, sendo a área com os maior estado de conservação dentro da região Amazônica (GUTIERREZ; ISA; RASG; Mitú, 2007, 2008a, 2012, 2012).

Neste contexto, e com o intuito de incrementar o conhecimento tanto do lugar como de quem o habita – condição fundamental da nossa pesquisa – serão abordados a seguir, alguns dos principais aspectos históricos e culturais que atrelam os municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira. Assim, também será realizada uma descrição geral das características e particularidades dos municípios objeto de estudo (ver Figura 19)



Figura 19 Macrolocalização
Fonte: Instituto Socioambiental 2010

4.1. HISTÓRIAS COMPARTILHADAS

Apesar de não haver muitas pesquisas antropológicas, existem evidências de que os índios, há milhares de anos, já moravam na região do Rio Negro (FOIRN - ISA, 2006). Segundo Franky (2004), a região pode ter sido povoada há pelo menos 10 mil anos por ondas migratórias de povos de diversas culturas³⁸. Esses povos, na época pré-hispânica, apresentaram um modelo de integração denominado pelos etnólogos Morales e Arvelo-Jimenez (1981), como sistema de interdependência. Assim, “as sociedades indígenas do noroeste são interligadas por uma rede de vínculos sociais, comerciais, políticos e religiosos que desafia qualquer tentativa de definir sociedades individuais como entidades distintas” (WRIGHT, 2005, p. 16).

³⁸ “A hipótese que tem com maior consenso propõe que os primeiros povoadores foram os ancestrais dos grupos Makú-puinave, logo ingressariam os Arawak, seguiram os Tukano Oriental e por fim, chegaram os Caribe” (FRANKY, 2004, p. 67).

Neste espectro, a história e a cultura, esta última considerada por Claval (1999, p.63) como “a soma dos comportamentos, dos saberes, das técnicas, dos conhecimentos e dos valores acumulados pelos indivíduos durante suas vidas e, em outra escala, pelo conjunto dos grupos de que fazem parte”, têm um papel fundamental, pois permite entender aspectos fundamentais dos tecidos sociais e culturais construídos no território e que definem um processo de relacionamento que se recria e se adapta continuamente como veremos a seguir³⁹.

4.1.1. A origem

As populações originárias, dos municípios de Mitú e São Gabriel, compartilham nas suas narrações uma mesma origem ancestral denominada *a viagem da grande cobra-canoa*. Como descreve Lasmar (2005, p.60) “qualquer que seja o nível de incluso do relato, conta-se que os primeiros humanos desembarcaram sucessivamente da canoa e foram se estabelecendo em pontos diversos da bacia do Uaupés”.

O mito da anaconda canoa (ver Imagem 1), como afirma Chernela (1996: p. 149-150) “estabelece o rio como uma topografia cultural, um mapeamento das identidades sociais. Um canal de conectividade, assim como um marcador de distinções e limites entre grupos descendentes locais”. Os sítios sagrados nomeados nele, segundo Peña (2011 p.44), “estão localizados territorialmente e formam parte de regiões conceitual e materialmente definidas. Desvendando uma interação ente o mito e o território”. Assim tomado, pelas comunidades indígenas e populações tradicionais, como o lugar de onde provem a vida – isto não como uma expressão ideológica senão concreta, o território toma indissolúvelmente um duplo caráter material e simbólico. Portanto as relações sociais estão marcadas pela ordem e parentesco estabelecido no mito, no qual, como descreve Chernela (1993, p. 149) “a ordem de nascimento torna-se a ordem de status que determinava as relações entre os sibs”.

³⁹ A ponte entre historia e cultura é ainda mais forte dada a não existência de documentos escritos sobre a vida dessas sociedades, que tenham sido produzidos antes da colonização, pelo qual como cita Peña (2004 p. 33), “a história tem sido inferida a partir das narrações dos indígenas que hoje se encontram na área, ou pela informação fornecida por seus antepassados”.



Imagem 1 A Origem
Fonte: Borrero e Pérez 2004.

Este sistema fraternal e hierárquico de organização gera uma série de afinidades entre grupos da mesma língua – irmãos, e os grupos de outras línguas – primos. Deste modo todos se consideram entre si parentes, em um sistema de organização social, que além de ser hierárquico é igualitário. Como descreve Chernela (1993), neste sistema, apesar que aos grupos de maior hierarquia serem destinados os lugares com maiores recursos, os outros grupos, quando necessário podem solicitar recursos de qualquer grupo irmão ou parente. Existem assim obrigações entre grupos que dão ao sistema um caráter igualitário dentro de uma conceição hierárquica. Esta tendência dual é também manifesta como expõe Wright (2005), nas áreas de liderança e pajelança, onde o poder é reconhecido mais pela capacidade de dar do que de receber.

Sob estes entendimentos, podemos afirmar que o modelo estabelecido pelo mito, e que em boa medida permanece vigente na região, corresponde à descrição de um

modo de vida ou experiências socioespaciais marcado pela lógica de relações estreitas com o meio. Assim, constitui-se como uma visão e interpretação do mundo, cujos valores de formas, representação simbólica e presentificação são distintas daquelas da sociedade envolvente, porque se fundamenta no contexto da sobrevivência material e espiritual na espacialidade e/ou territorialidade e encontra-se desvinculada da ideia de

apropriação dos recursos com finalidade econômica (...) (ALMEIDA, 2010, p.42).

Modelo que estabelece histórica e constantemente uma relação com o território que gera tecidos culturais e sociais que, são evidentes ao:

se aproximar ao território indígena e mais especificamente a seus assentamentos, identificando padrões de ocupação ligados ao conhecimento do entorno, que permitem entender as dinâmicas entre o homem nativo e os recursos naturais; a profunda sabedoria dos ciclos da selva e a adaptabilidade aos modelos exógenos. Isto sem deixar ao lado, a memória espacial coletiva que tem dado forma aos assentamentos atuais, onde o componente dos roles sociais e a produção de bens de consumo, constituem o cotidiano, no ciclo tradicional entre habitar e sobreviver (ARIAS, 2011, p. 29).

Deste modo, a origem compartilhada faz com que as fronteiras étnicas e as fronteiras político-administrativas adquiriram um caráter flexível, sendo que a origem define um modelo cultural, social e espacial, que as atravessa e que tece relações de parentesco e cooperação entre os habitantes da região.

4.1.2. Colonização da Amazônia

A procura pelo ouro de “El Dorado” levou a identificar pela primeira vez a existência do rio Vaupés ou Uapés. Mas somente em 1639 é que a foz do rio Negro foi identificada e descrita, logo de ser referenciada em 1542 como o rio “de água preta como tinta”, e sem até então ter alguma menção escrita sobre as populações do rio⁴⁰. (FOIRN – ISA, 2006). No entanto, devido ao sistema de trocas, que incluía povos andinos, a dinâmica das populações indígenas

se viu seriamente afetada pelos processos das incursões europeias no litoral colombiano e brasileiro e em toda a região dos Andes, particularmente os registrados desde o início do século XVIII. Os efeitos da colonização foram sentidos e percebidos inclusive antes da chegada física dos europeus à área (PEÑA, 2004 p. 39).

⁴⁰ Só em 1749, aparece a primeira menção escrita sobre a população do Alto Rio Negro. Isto nos documentos produzidos pelo missionário jesuíta Ignacio Szentmortoy.

Na região, os primeiros contatos entre povos indígenas e brancos aconteceram principalmente na década dos 1660, com os portugueses que penetraram à caça de escravos. Como descreve FOIRN-ISA (2006), na época, se apresentavam duas formas oficiais para obter escravos: as “Tropas de Resgate” e as “guerras justas”. As primeiras mandadas para punir “tribos hostis”, e as segundas justificadas em guerras intertribais e o suposto “canibalismo” de algumas tribos. Outra forma de escravidão correspondeu ao sistema de endividamento, sistema que traspassou a época colonial e que se estabeleceu como uma prática comum, através da qual, se que mantinham aos índios pagando forcadamente dívidas que nunca acabavam.

Apesar de ser a escravidão uma das principais características do processo de colonização, os documentos interpretados sobre o tema, “esclarecem parcialmente a magnitude do tráfico e os limites da sua área de atuação nos anos mais intensos das atividades escravistas no noroeste Amazônico” (WRIGHT, 2005 p 71). Os abusos da escravatura chegaram a despovoar áreas e a exterminar povos. Tornando-se como o autor menciona um verdadeiro caldeirão de destruição. A metade do século XVII foi a época na qual a região sofreu as maiores baixas demográficas.

4.1.3. A ação missionária

O processo de colonização além de se basear em uma forte estratégia militar viu-se acompanhado pela presença de missões religiosas, entre as que se destacaram as missões carmelitas e franciscanas⁴¹. A atuação dos missionários foi marcada por sua contundência, o que significo a redução dos abusos dos patrões e dos comerciantes, que até então predominavam. Mas também e devido à condição de submissão e temor dos indígenas, serviu para a implementação do projeto “civilizatório”, que estava caracterizado pelo menosprezo das formas tradicionais de organização e pensamento. Assim dizimou drasticamente as manifestações culturais próprias dos povos indígenas (FOIRN - ISA, 2006).

⁴¹ As missões religiosas foram uma estratégia do processo de colonização no qual o Clero era um funcionário mais do estado, e a igreja um departamento do reino. Neste sentido, seu trabalho era possibilitar a rápida expansão do sistema colonial, ocupando territórios e defendendo novas fronteiras (OLIVEIRA; FREIRE,2006). A presença dos primeiros missionários carmelitas deu-se desde o 1657, para as Missões Salesianas e Montfortianos têm se registros da sua chegada ao Alto Rio Negro no ano de 1914 e 1917, e a partir de 1943, se registra o aparecimento de missões protestantes.

As missões se instalaram em pontos estratégicos para o controle do território, gerando mudanças não só religiosas e culturais, mas também, no modelo de ocupação espacial, na estrutura familiar e na educação, dentre outras. “Os câmbios no padrão de assentamento das comunidades, mudaram as relações ao interior e entre os povos indígenas, mudando pela sua vez, a relação com o território, a natureza, o cosmos e o corpo”. (Peña 2011 p. 56). A itinerância, suplantada por um modelo de alocação fixo, trouxe consigo uma maior pressão sobre os recursos naturais, assim como o crescimento dos centros urbanos⁴².



Fotografia 4 Missões Salesianas 1914
Diocese de São Gabriel da Cachoeira

A presença e influência das missões religiosas não se deu somente na época colonial, permanecera na região inclusive no período moderno dos Estados-Nação. Como assinala o ISA (2008a, p.5), “a decadência do extrativismo e de seus padrões ao longo do século XX se fez acompanhar pela instalação de novos centros missionários” os quais atuaram como agentes ativos e representantes dos Estados na região, sobretudo no referente aos serviço de catequese e civilização, saúde, e educação das comunidades indígenas (OLIVEIRA; FREIRE, PEÑA, 2006, 2011).

⁴² Um dos aspectos que incidiram no deslocamento das populações aos centros urbanos foi a incorporação dos meninos e jovens indígenas para sua educação nos internados. Sistemas de educação que tinha sido entregue à igreja por concessão do mesmo Estado. Outro aspecto a mencionar é o deslocamento voluntário de população indígena na procura de trabalho assalariado nas obras de construção de edificações e infraestrutura para as missões e as instituições do Estado.

4.1.4. As Bonanças

Na região se apresentaram varias bonanças econômicas que deixaram marcas nos relacionamentos sociais e no território; entre elas se encontra a bonança da borracha, da madeira, o bom do exótico, a coca, e a mineração e o petróleo.

A exploração da borracha apresenta dois períodos de tempo, o primeiro entre 1850 e 1920, e o segundo período entre 1935 e 1944 – no qual se intensificou a extração devido à demanda gerada pelas guerras mundiais. No entanto, na região, a exploração da borracha foi até a década de 70, quando foi substituída pelo plástico sintético (PEÑA, 2011). Durante estas bonanças, os indígenas foram escravizados nos seringais, localizados no interior do Rio Negro, submetidos ao trabalho forçado e maltrato severo⁴³, além de serem vítimas de repedias epidemias. Essas situações dizimaram consideravelmente as populações nativas.

La esclavitud se dada de diferentes maneras, la mayor y la más grave era la retención del indígena por muchos años, sin darle oportunidad de regresar a su maloca, a ver a sus familias que hasta las olvidaban o se morían y no sabían mas de ellos.⁴⁴

Durante estes períodos, se geraram deslocamentos de populações aos cursos altos dos rios na procura de refúgio e deu-se o florescimento da cidade de Manaus, como centro de comércio e exportação da borracha (FOIRN - ISA, 2006). Assim como de São Gabriel e Mitú, como cidades de transito para o comércio. Cumpre mencionar que o modelo de extração da borracha, no transcurso do tempo foi se adaptando a formas menos agressivas e violentas, devido à intervenção religiosa e institucional dos Estados.

Paralelo à exploração da borracha, se deu a extração madeireira, a qual explorou a mão de obra indígena, assim como também o seu conhecimento sobre a madeira e sua localização. A extração de madeiras trouxe desequilíbrios ambientais pela desaparecimento de

⁴³ O atroz maltrato ao que foram submetidas as populações indígenas na época da borracha, ficou plasmado na memória coletiva das diferentes etnias. Sendo que diversos estudos calculam que durante o período entre 1910 a 1932 foram, explorados, torturados e assassinados entre 85.000 a 90.000 indígenas (URIBE, 2010).

⁴⁴ Fragmento tomado da Entrevista dada por Jorge Enrique Jiménez a Juan Carlos Peña em março de 2004.

algumas espécies e a escassez de outras. Neste caso também foi utilizado o sistema de endividamento.

Do mesmo modo, o bom do exótico aconteceu nas ondas de depressão da economia extrativista, principalmente no final da década dos anos 60, conhecida como os *dias do tigrilheo*. Esse boom foi caracterizado pela demanda entre outros, de peles de animais para confecção de abrigos e adornos.

A bonança cocalera se deu no território colombiano e consistiu na produção de folha de coca, com fins ilícitos. Se apresentado com alta incidência na região durante a década dos anos 80, a produção de coca para este fim foi incentivada pelos colonos que abandonaram a extração da borracha – devido à caída do preço. Os impactos gerados sobre as comunidades indígenas e tradicionais assim como sobre o resto da população, o meio ambiente e a economia regional, foram de alta incidência e aconteceram de forma acelerada⁴⁵.

Por fim a descoberta de minerais como o ouro, e a potencialidade petrolífera da região, têm ocasionado conflitos ambientais, sociais e culturais, sobretudo a partir da década dos anos 80 Têm sido profanados lugares considerados sagrados, invadido áreas legalmente protegidas – tais como terras indígenas e áreas de proteção ambiental, gerando ondas de migração de população indígena e colona, assim como de populações de garimpeiros proveniente de outras regiões da Colômbia, do Brasil e de companhias mineradoras internacionais. Os conflitos chegam até incluir atos de violência e assassinatos (ROSENFELD, GORDON e GUERIN-MCMANUS; GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS; MARQUEZ, 1997, 2012, 2012).

Como resultado dos diferentes eventos descritos, se observa uma alta afetação das comunidades indígenas e tradicionais no seu encontro com a sociedade envolvente, sobretudo no que diz respeito à inserção aos quadros da econômica de mercado. Como cita Freitas (1986 p. 84), estes processos significaram “prioritariamente des-inserir o índio (...), atirá-lo para as franjas duma sociedade mais ampla, a fim de servir de mão de obra barata, e por isso marginalizada porque socialmente segregada”. Mas também – no caso das atividades ilegais –

⁴⁵ Entre os impactos podemos citar: Além do desmatamento de 2,4 milhões de hectares, o deslocamento de populações para centros urbanos, abandono de roças e práticas de produção tradicional, desintegração de grupos familiares e mudanças na organização social, adoção de novos padrões de consumo sustentados no alto poder aquisitivo, incremento de alcoolismo e prostituição, conflitos fronteiriços pelo tráfico de drogas, aparição de grupos guerrilheiros e de novas formas de terror e violência (MARQUEZ, 2012).

inserir-lo em uma dinâmica de ilegalidade que lhe dava um novo poder aquisitivo, até então negado pelo modelo extrativista da borracha.

A região ficou povoada por distintos grupos de sobreviventes, contexto no qual, faz-se necessário ressaltar, a capacidade das comunidades indígenas e tradicionais de reação frente às crises da sua própria estrutura social e cultural. As quais através de processos de decisão coletiva recriaram e restabeleceram suas estruturas incorporando novos valores, em um diálogo entre o saber tradicional indígena e seu encontro com o saber ocidental. Dando desta maneira, lugar a processos de reafirmação que vão desde o retorno às atividades de produção tradicional, até a luta indígena por reconhecimento nas novas esferas nacionais.

4.1.5. Fronteira e Amazônia

Na região amazônica, a questão de fronteira deve ser abordada em vários contextos. Falando-se de: fronteiras simbólicas, aquelas que configuram as identidades através do encontro intercultural de indígenas, colonos, mestiços e estrangeiros; fronteiras internas, produzidas pelos processos de colonização e que configuram sub-regiões; fronteiras inter-regionais, donde confluem várias lógicas culturais e por fim as fronteiras internacionais que separam os Estados e que podem ser consideradas como franjas transnacionais de intercâmbio e construção social (SINCHI, 2006). Neste sentido, as fronteiras e limites⁴⁶ entre Brasil e Colômbia, de modo geral, como cita Lannes (2000), foram delineadas em uma relativa ausência de conflitos gerando um ambiente propício a articulações e iniciativas de cooperação.

No Alto Rio Negro, tocam-se estes limites territoriais. Sendo uma “faixa fronteira muito extensa, extremamente permeável, em área de selva, com infinidade de vias de acesso, principalmente fluviais, apresentando condições econômicas, sociais e educacionais precárias, com pouca ou, por vezes nenhuma presença do Estado” (GOVERNO DO ESTADO DO

⁴⁶Frente a estes conceitos, se faz necessário esclarecer que “erroneamente muitos consideram que o domínio terrestre não se determina pela fronteira, mas, sim, pelo limite. O limite é uma linha matemática abstrata, é ela que separa o domínio territorial de um Estado dos demais. A fronteira, em compensação é uma zona real, na qual mantêm-se relações entre Estados limítrofes” (LANNES, 2000 p.7). É devido a esse caráter de realidade que a fronteira é abordada nesta contextualização geral da região objeto de estudo.

AMAZONAS, 2012, p.7). Assim, com uma dinâmica social que a flexibiliza no meio de relacionamentos de parentesco entre as comunidades que habitam seus dois lados.

Além dos laços fronteiriços, histórias de ontem e de hoje contribuíram para que os centros políticos do Brasil e da Colômbia – Brasília e Bogotá – agissem como vizinhos distantes. Foi apenas na primeira década do novo século que começaram a se aproximar motivados, do lado colombiano, pela urgência dos problemas de segurança; do lado brasileiro, pelo interesse geopolítico global; e de ambos os lados, pelo interesse no comércio e no investimento recíproco (RAMIREZ, 2009, p91).

Os acordos existentes entre os dois países⁴⁷, tem se centrado no nível nacional em temas como a segurança e o comércio. Atualmente as comissões de vizinhança e integração estão concentradas no eixo Leticia-Tabatinga. No entanto têm se apresentado iniciativas de aproximação entre o departamento do Vaupés e o Município de São Gabriel da Cachoeira, sem existir atualmente acordos específicos (GOBERNACION DEL VAUPES, 2013).

Acordos Internacionais Multilaterais e Agendas Comuns

Colômbia e Brasil fazem parte do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). Através desse tratado os oito países membros (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) reconhecem o caráter transfronteiriço da Amazônia, reafirmando sua soberania⁴⁸ e propiciando processos de cooperação regional para o desenvolvimento harmônico. O tratado foi assinado em 1978 e sua estrutura cooperativa representa um passo importante, ainda que limitado quanto ao seu alcance e resultados.

⁴⁷ Desde o início dos anos 2000, se desenvolvem mecanismos de vizinhança para construir uma agenda binacional. Os dois governos manifestassem sua vontade de construir uma relação espacial. Isto tem trazido com consequência o fortalecimento das ações de segurança nas áreas de fronteira e o incremento nas relações comerciais.

⁴⁸ Se faz importante resaltar a importância dada à soberania de cada um dos países, a qual é muito bem esclarecida nas palavras do presidente Ernesto Geisel, durante seu discurso na assinatura do TCA: “A soberania que se valoriza e reforça no Tratado não é, contudo, apenas ou principalmente a regional, mas antes dela, a nacional, que constitui sua fonte primária e intocável. A ocupação da Amazônia e a definição da política interna de desenvolvimento permanecerão, como agora, assuntos da exclusiva competência da esfera nacional de cada país”.

Sobre a evolução deste tratado pode se citar quatro fases: 1978-1989, denominada como a etapa defensivo-protetionista marcada pela busca de reconhecimento da soberania de cada país frente ao temor gerado por interesses de internacionalizar da Amazônia ao ser uma das últimas reservas naturais do mundo; 1989, período de ratificação e renovação de compromissos políticos com os objetivos da TCA; 1992, revitalização do Pacto Amazônico e fortalecimento financeiro, devido ao interesse mundial na questão ambiental, aspecto que tornou-se uma das mais poderosas dimensões da globalização, e uma fase final a partir de 2002, na qual o amadurecimento do processo permitiu a transição do TCA para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), e baixo esta figura a formulação do primeiro Plano Estratégico de Ação para o período 2004 – 2012 (QUEIROZ, 2012).

Perante outros acordos internacionais, os dois países – Colômbia e Brasil – têm elaborado suas respectivas agendas XXI, incorporando nos seus instrumentos, diretrizes e políticas públicas condizendo com os princípios acordados na Agenda XXI Global (SAYAG;BURSZTN, 2003). Igualmente os países têm adotado e ratificado o Convenio 169 da organização internacional do trabalho (OIT), se comprometendo a proteger os direitos dos povos indígenas e tribais. Assim como assinados e ratificados convênios sobre cambio climático, conservação biológica, comercio internacional de fauna e flora e proteção de zonas úmidas, entre outros.

Políticas Nacionais

Os governos da Colômbia e do Brasil, têm olhado para suas áreas amazônicas⁴⁹ sob visões imediatistas e descontínuas. Isto em grande parte, por se tratar de um imenso território cuja riqueza natural e cultural é desbordante, localizado em áreas fronteiriças geograficamente distantes dos centros de governo e até há pouco tempo desprovido de comunicações. Condições que configura uma alta complexidade, que não tem sido atendida adequadamente. Assim na atualidade, as políticas públicas para a Amazônia expressam interesses divergentes e conflituosos que contrapõem o desenvolvimento econômico à sustentabilidade cultura e socioambiental da região (BECKER, 2004).

⁴⁹ A área amazônica da Colômbia é de 476.000 Km², correspondentes ao 41,8% do território nacional. Desta área o 64%, se encontram sob figuras legais de proteção, tais como resguardos indígenas, parques nacionais naturais e áreas de reserva forestal de lei segunda. A área amazônica do Brasil é de 5.016.136,3 km² o que corresponde ao 60,5% do território nacional brasileiro. Desta área 40% se encontra sob figuras legais de proteção tais como áreas naturais protegidas e terras indígenas.

Observa-se, a tendência à implementação de projetos desde o nível central. Os quais geralmente têm por fim a redução das assimetrias do desenvolvimento regional interno. Se centrando na necessidade de ocupar, povoar e valorizar economicamente a região no meio de estratégias tipicamente geopolíticas – ou seja, militares em grande medida (COSTA, 2000). Sendo impulsionados projetos de construção de vias – transamazônica e marginal de la selva, instalado postos de controle militar, e exercido soberania através de políticas de colonização e povoamento.

Na Colômbia a promoção da colonização que buscou acelerar os processos de ocupação do território, como assinala Freitas (1986, p. 109), aconteceu na década dos 60, quando “tornou-se a Amazônia “el dorado” para milhares de forasteiros, aventureiros e famílias pobres de outras regiões”. Logo desse impulso colonizador dado pelo Governo durante os anos 70 e parte dos 80, a região ficou em um estado de letargia que permitiu crescerem as atividades extrativistas e ilegais. Assim, por muitos anos a região amazônica permaneceu relativamente à margem do país, sendo incorporada na política nacional paulatinamente através dos anos (SINCHI, 2006).

Para o caso do Brasil, desde o ano 1967 e, sobretudo, durante a ditadura militar, o governo central voltou os olhos para a região, através do Plano de Integração Nacional, o qual tinha o objetivo de integrar geopoliticamente a região ao resto do país (ISA 2008a). A preocupação do Estado com a Amazônia foi, então, a preservação das fronteiras internacionais e a incorporação de sua economia ao todo nacional. Como cita Costa (2000 p. 70), “esses mais de vinte anos de intervenção federal intensiva na Amazônia, provocaram modificações profundas em seu quadro natural e em sua vida regional tradicional”.

Na atualidade as políticas dos governos da Colômbia e do Brasil, respondem a estratégias que incorporam fatores, “como o principio da sustentabilidade do desenvolvimento e o papel da região no contexto geral da qualidade ambiental do planeta. Cada vez mais os instrumentos e as políticas passam a incorporar demandas da sociedade civil organizada (SAYAG;BURSZTN, 2003, p. 166), assim como diversas iniciativas para o fomento da ciência e tecnologia (C&T). Neste quadro, Colômbia avança entre outros, no processo de formulação de um documento de política nacional denominado CONPES Amazônico e o Brasil já conta com o instrumento denominado, Plano Amazônia Sustentável (PAS).

4.2. MUNICÍPIOS AMAZÔNICOS

Os municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira se encontram localizados no nordeste amazônico, onde no meio do isolamento geográfico no qual se encontram, apresentam uma alta fragilidade que contrasta com a riqueza que oferecem suas características biofísicas, sociais e culturais. As particularidades destes municípios e seus processos de povoamento, como cita Peña (2011, p. 54) “apresentam hoje características próprias que dependem das diversas flutuações das populações em resposta às ondas de colonização, evangelização e recentemente aos processos de incorporação da Amazônia à institucionalidade nacional da Colômbia e do Brasil”.

Sendo estes municípios os casos de análise da presente dissertação, cujo objetivo é discutir e analisar o papel do zoneamento na gestão ambiental territorial, em seguida são descritas de maneira simplificada algumas de suas principais características.

Tabela 4 Características dos Municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira

		
Características	Mitú	São Gabriel da Cachoeira
País	Colômbia	Brasil
	Departamento del Vaupés	Estado de Amazonas
Área Aproximada	16.455 Km ²	109.183 km ²
Densidade Populacional	1,88 hab/Km ²	0,35 hab/Km ²
População ⁵⁰	Urbana: 15.472	Urbana: 19.054
	Rural: 15.490	Rural: 18.842
	Total 30.962 hab.	Total 37.896 hab.
% População Indígena	71%	89%

⁵⁰ Dados tomados das projeções para o ano 2013 elaboradas pelo Departamento Nacional de Estadísticas da Colômbia e dos dados de população apresentados para o ano 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O município de Mitú tem como data de fundação⁵¹ o ano de 1935. Localizado na margem direita do rio, ocupa uma área de 16.455 quilômetros quadrados, equivalente a 30% da área total do departamento do Vaupés. Do outro lado São Gabriel da Cachoeira depois de passar por diversas figuras e desmembramentos territoriais, foi definitivamente estabelecido como município no mesmo ano de 1935. Sendo considerado o município mais indígena do Brasil, sua extensão territorial de 109 mil quilômetros quadrados o classifica como terceiro maior município em tamanho do país.

4.2.1. Ordenamento do Território

O ordenamento territorial dos municípios é determinado pelos limites e interações que se dão de forma espacial para a organização e administração do território. Sob este entendimento, os municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira apresentam dentro de seus territórios a coexistência de várias figuras territoriais, como veremos a seguir.

O território municipal de Mitú, excetuando seu centro urbano, faz parte da reserva forestal da Amazônia e no mesmo tempo do “Gran Resguardo Indígena del Vaupés”. Esse grande resguardo, corresponde a uma figura territorial, estabelecida no ano de 1982, através da qual se outorga a propriedade coletiva da terra e a autonomia de governo aos grupos étnicos presentes no território do departamento do Vaupés. No entanto, esta autonomia está sujeita à administração dos recursos econômicos através dos municípios ou do departamento (SINCHI, 2007). A Reserva Forestal de Lei Segunda, criada pela Lei da República no ano de 1959, está caracterizada como uma figura de proteção de nível nacional, cujo fim é “o desenvolvimento da economia forestal e a proteção dos solos, as águas e a vida silvestre” (COLOMBIA, 1959). A Cabeceira Municipal, única área que se encontra fora das figuras anteriormente descritas, está localizada na margem direita do Rio Vaupés, e conformada por 17 bairros, O centro urbano do município de Mitú é por sua vez a Capital do departamento do Vaupés. Localizando-se nele as instituições do governo incluindo as militares – Batalhão Selva e Polícia Departamental.

⁵¹ Ressalta-se como assinala Peña (2011) que existe o costume de dar por data oficial de fundação a que corresponde à chegada de uma missão ou a transformação de um povoado em uma entidade administrativa, ignorando os aportes e a presença anterior de povos indígenas.

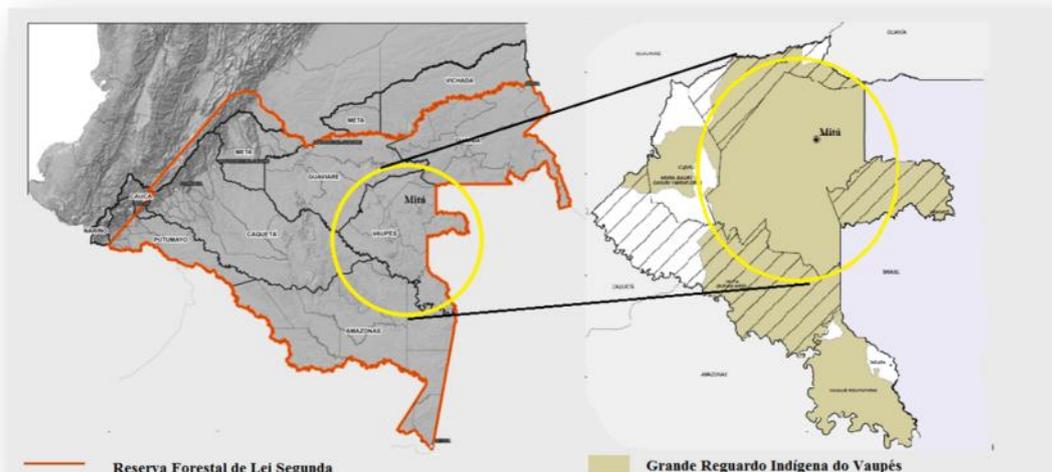


Figura 20 Ordenamento Territorial Município de Mitú

Fonte. Elaboração própria 2014

Do outro lado no município de São Gabriel da Cachoeira encontrassem três figuras territoriais: Terras Indígenas, Unidades de Conservação e a Cabeceira Municipal. As terras indígenas correspondem a cinco Terras demarcadas e homologas em 1988, há parte da Terra Indígena Yanomami e Balaio do eixo que liga à cidade de São Gabriel da Cachoeira a Cucuí (BRASIL, 2009), e a uma sexta área que foi demarcada no ano de 2013, a Terra Indígena Marabitanas Cué-Cué. Com a regulamentação dessa última unidade o município tem mais de 90% de sua extensão sob a figura de terras indígenas. Essa figura reconhece aos povos indígenas a posse coletiva do território sendo definida como:

Uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (FUNAI, 2014, p.1).

A categoria de Unidades de Conservação corresponde a uma parte da área do Parque Pico de Neblina, unidade de conservação de proteção integral que não permite a ocupação humana permanente. Tal unidade se encontra sob a responsabilidade do ICMBio – Instituto Chico Mendes para a Conservação de Conservação da Biodiversidade.

A Cabeceira Municipal, área que se encontra fora das duas figuras anteriormente descritas, está localizada na margem esquerda do Rio Negro, conformada por 11 bairros, nela se encontram localizadas instituições do governo municipal, estadual e federal, incluindo as militares – Batalhão de Fronteira do Rio Negro e o 5º Batalhão de Infantaria da Selva.

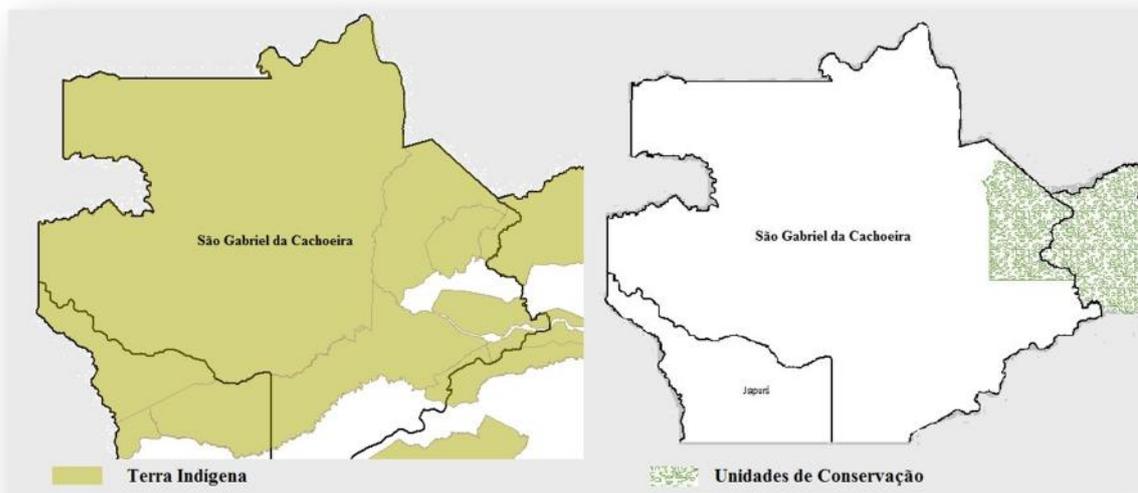


Figura 21 Ordenamento Territorial Município de São Gabriel da Cachoeira.
Fonte. Elaboração própria 2014

A respeito das figuras de ordenamento territorial, cumpre assinalar que tanto no município de Mitú como no município de São Gabriel da Cachoeira, se apresentam sobreposições de áreas, o que gera conflitos e cruzamentos das ações das diversas instituições com atribuições sobre o território. Situação à que se soma a falta de regulamentação para efetivação das Entidades Territoriais Indígenas no caso da Colômbia e a falta de clareza sobre a gestão em Terra Indígena no caso do Brasil.

4.2.2. Meios de Transporte e Comunicação

No município de São Gabriel da Cachoeira, não há conexões terrestres com outros municípios da região e no Mitú não existem conexões terrestres com outros departamentos. Sendo municípios somente acessíveis por transporte fluvial e aéreo. Existem portos fluviais e aeroportos para a decolagem de aviões comerciais, de carga e militares. Além de uma complexa rede de caminhos tradicionais com trajetos terrestres e fluviais que comunicam as

diversas comunidades com suas roxas e lugares sagrados, assim como com outras comunidades.

O transporte fluvial é o principal meio de comunicação e transporte, apresentando limitações em algumas áreas devido às características topográficas dos rios da região do Alto Rio Negro. Região caracterizada pela presença de cachoeiras e rápidos. A mobilidade dentro dos municípios acontece mediante canoas artesanais coletivas ou individuais, e lanchas a motor. Para o caso do São Gabriel, além dos meios enunciados existe serviço de transporte em barco.

Ao ter uma acessibilidade limitada inclusive no nível fluvial, os municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira apresentam como cita Freitas (1986) uma das regiões mais esquecidas da Amazônia, condição que em tempos coloniais apresentou uma sorte, ao ser considerada zona de refúgio, e que na atualidade é um limitante na efetivação da presença do estado.

No referente aos meios de comunicação, os municípios apresentam sérias limitações inclusive no serviço privado de telefonia celular. A radiofonia cumpre um papel importante como único meio para a comunicação com os pontos distantes o com limitações de sinal celular.

4.2.3. População

A população dos municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira apresenta uma composição resultado dos diversos eventos históricos e sobretudo econômicos que têm se apresentado na região. Caracterizados por uma alta porcentagem de população indígena, 71 % para Mitú e 89% para São Gabriel da Cachoeira e por presença de outros grupos populacionais correspondentes a população mestiça e colona⁵². Para o caso do Mitú o grupo denominado colonos inclui uma pequena porcentagem de população Afrocolombiana.

⁵² As populações não indígenas presentes nos municípios têm chegado à região, atraídas pelas bonanças econômicas. Incluída a bonança institucional, que gerou processos de colonização trazendo famílias de outras regiões, assim como nos últimos anos população de profissionais que devem radicasse nos municípios para dar resposta à demanda institucional.

O município de São Gabriel da Cachoeira é considerado o mais indígena do país, com mais de 80% da população identificando-se como índios. A maior parte desses habitantes é constituída por várias etnias indígenas, dentre elas: os Arapasos, Baniwas, Barasanas, Barés, Desanas, Hupdas, Karapanãs, Kubeos, Kuripakos, Makunas, Miriti-tapuyas, Nadobs, Pira-tapuyas, Potiguás, Sirianos, Taiwanos, Tarianas, Tukanos, Tuyukas, Wanas, Werekenas e Yanomamis. (BRASIL; 2009, p.33)

Sendo um território tradicionalmente ocupado por populações indígenas, os assentamentos humanos têm se alocado no entorno dos rios, seguindo um padrão de povoamento que responde ao modelo econômico extrativista e ao modelo urbano de evangelização⁵³. Assim as áreas rurais dos municípios encontram-se organizadas por comunidades⁵⁴ com populações que oscila entre 40 e 400 habitantes. As comunidades com mais de 250 habitantes apresentam características urbanas como bairros, ruas e em alguns casos serviço de eletricidade. No Município de Mitú são 111 comunidades, organizadas em 12 associações zonais indígenas (SINCHI, 2006). No município de São Gabriel da Cachoeira, 550 comunidades indígenas que correspondem a 47 Organizações Indígenas. As populações indígenas destes dois municípios tem presença de mais de 25 grupos étnicos.

No referente à população urbana, a qual para os dois municípios representa cerca do 50% do total populacional – Mitú com 15.472 habitantes e São Gabriel da Cachoeira com 19.054, está marcada pelos fenômenos de migração e crescimento acelerado dos centros urbanos. Como cita Lasmar (2005), estes fenômenos podem apontar entre suas causas aos conflitos internos dos grupos locais, e nas últimas décadas a fatores como a busca por assistência médica, educação escolar ou trabalho assalariado, aspectos abordados por Becker (2004) como parte dos processos de veiculação dos valores da urbanização para a sociedade.

⁵³ Este modelo está caracterizado por agrupações ou núcleos de vivendas individuais ao redor de uma igreja e a existência de pontos comunitários como a escola, e centro comunitário. Para o caso das cidades estas adotaram como cita Peña (2011), características de vilas coloniais: uma praça principal ao redor da qual está a igreja, o casa sacerdotal, a sede administrativa e de governo e a estação de polícia.

⁵⁴ A Comunidade Indígena é uma forma de organização definida como: a associação de um grupo humano em um espaço de limites fluidos e ambíguos, cuja organização se fundamenta em critérios culturais antes que políticos ou econômicos, dados pela hierarquia do clã e seus respectivos linhagens. Neste contexto a propriedade coletiva da terra estabelece formas associativas que são decisivas para a unidade do grupo étnico (SINCHI, 2006, p.28).

4.2.4. Língua

Os dois municípios se situam em uma região que tem por característica, uma alta riqueza linguística, sendo faladas atualmente, além do espanhol e o português, mais de vinte línguas de quatro grandes famílias linguísticas: Tukano oriental, Arauk, Maku e Yanomami (FOIRN - ISA, 2006). O Tukano é atualmente a língua mais falada tanto no Brasil como na Colômbia, mas foi a língua geral que permitiu maior comunicação entre as populações indígenas e mestiças da região. Posteriormente o espanhol e o português assumiram essa função devido à presença do Estado através de suas diferentes instituições – para o caso do Brasil sobretudo a força militar e as missões salesianas.

No município de São Gabriel da Cachoeira, foram co-oficializadas mediante lei municipal 145 de 2002 as línguas *tukano* (grupo linguístico *Tukano Oriental*), a língua *baniwa* (grupo linguístico *Aruak*) e o *nheengatú*. Para o caso da Colômbia a Constituição Nacional, reconhece as diversas línguas, mas o município não tem dado caráter de língua oficial às principais línguas indígenas faladas dentro do seu território.

4.2.5. Aspectos econômicos

Nos municípios predomina a economia de subsistência. Consistente na produção agrícola acompanhada de atividades de caça e pesca. Este tipo de econômica se suporta no modelo de produção tradicional indígena. Dentro da propriedade coletiva, são destinadas áreas para a agricultura familiar, caracterizadas por sistemas de policultos de diversas espécies sobretudo de mandioca. Igualmente, as atividades de caça e pesca, são realizadas através de práticas artesanais. Os produtos destas atividades são para o próprio consumo, sendo comercializados só alguns poucos excedentes.

As atividades produtivas tem respondido durante séculos às necessidades das populações indígenas da região, isto sem afetar o equilíbrio ecológico, devido à sua itinerância e ao caráter artesanal da maioria das ferramentas empregadas (...) para o êxito destas atividades é fundamental o modelo atual de propriedade coletiva das terras indígenas e a manutenção das estruturas sociais (GOBERNACION DEL VAUPES, 2013, p.46).

Cumprir assinalar que na atualidade se desenvolvem iniciativas para a recuperação do conhecimento tradicional a fortalecimento da identidade indígena, através da promoção, produção e comercialização de produtos amazônicos como as pimentas e o artesanato.

A mineração é outra das atividades econômicas presentes nos municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira. Acontece geralmente de forma ilegal e esporádica através da extração de minerais com ouro, titânio, tantalio, nióbio, circonio entre outros. Assim como pequenas explorações de areias, pedra, e argila. Algumas áreas têm usos legalizados, mais ao se encontrar em áreas legalmente protegidas, tais como terras indígenas e reservas ambientais, tem se gerado conflitos sociais e ambientais.

Um dos setores econômicos gerador de emprego é o setor de comércio e serviços. Os serviços institucionais nos centros urbanos e o comércio de bens de primeira necessidade são principais ativadores da dinâmica econômica. Na mesma linha, se apresenta oferta de restaurantes e hotéis.

Os municípios apresentam uma dependência ao fornecimento externo de bens básicos – alimentos, eletrodomésticos, ferramentas, etc. Situação produto da sua localização geográfica, dos diversos processos históricos e da não existência de processos locais de transformação industrial. Tais bens são acessíveis através de comerciantes e intermediários, o que gera um custo de vida alto. A flutuação do custo dos diferentes produtos, esta dada pelos custos do combustível, a reduzida oferta de linhas aéreas de carga e a livre imposição dos preços pelos vendedores finais. O preço da cesta básica nas cidades de Mitú e São Gabriel da Cachoeira evidencia os altos custos de vida na Amazônia e a dependência existente às cidades intermédias como Villavicencio e Manaus – respectivamente.

4.2.6. Serviços Públicos.

Frente à prestação de serviços públicos está se encontra concentrada nas cabeceiras municipais, apresentando serias deficiências nos serviços de água potável, energia e manejo de resíduos sólidos. Algumas comunidades indígenas geralmente as próximas à cabeceira municipal têm serviço de energia elétrica. Nas áreas rurais dos municípios não se conta com sistemas de aqueduto e esgoto, se abastecendo através da coleta de água chuva o diretamente da água dos rios próximos aos assentamentos (GOBERNACION DEL VAUPES, 2013).

Nos dois municípios, existe um serviço público de saúde composto por Hospital e postos de saúde, assim como unidades móveis que prestam serviços nas comunidades distantes da cabeceira municipal. Os quais apresentam deficiências tanto na cobertura como na infraestrutura e dotação. Os serviços de saúde geralmente são prestados dentro das comunidades por Pajes e Sabedores tradicionais. No caso do município de São Gabriel da Cachoeira, como resultado da luta das comunidades indígenas foram incluídos Pajes dentro do sistema de saúde pública. Sendo prestados serviços de medicina ocidental com acompanhamento de medicina tradicional indígena.

No Mitú, algumas comunidades tem serviço de educação primária, e algumas poucas oferecem formação secundária que inclui a modalidades de internados. Requerendo em todos os casos o deslocamento até a cabeceira municipal para a finalização da formação média. A infraestrutura dos centros educativos em muitos casos é precária, apresentando ainda deficiências no material didático e número de professores. A educação superior é oferecida pelo Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o Centro Educativo Regional CERES e a Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). (GOBERNACION DEL VAUPES, 2013).

O município de São Gabriel da Cachoeira, apresenta destaque pelo processo de implementação de educação escolar diferenciada, específica, intercultural, bilingüe/Multilíngüe. Como estratégia de recuperação de memórias históricas e reafirmação de identidades étnicas. O município possui mais de 189 escolas espalhadas nas diferentes comunidades. Igualmente no município tem sede o IFAM e a UEA, No entanto, há necessidade de qualificação específica para atender determinados setores produtivos, posto que a orientação técnica é deficiente (GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, 2012).

4.2.7. Problemáticas

Os mais velhos das comunidades indígenas afirmam que “o mundo está mudando, o comportamento dos seres vivos e fenômenos da natureza estão acontecendo bem diferentes do que o tempo atrás” (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2008b p.15). Os povoadores evidenciam como ano após ano, há uma diminuição de recursos (peixes, animais terrestres, aves e frutos), mudanças nas épocas de chuvas e estiagens, assim como transformações nas necessidades dos seres humanos, que exigem cada vez mais recursos.

Frente a essa situação a resistência à apropriação indiscriminada dos recursos e a luta pelos direitos dos atores da região, se tornam um conflito que alcançam o patamar mais elevado (BECKER, 2005a), já que não se trata mais apenas de conflito pela terra; é o conflito de uma região em relação às demandas externas. Situação que contribui, por sua vez, com a manutenção de imagens obsoletas, que dificultam a elaboração de políticas públicas adequadas para seu desenvolvimento. Assim apresenta-se uma multiplicidade legal que traz, também, conflitos gerados por sobreposições de ações das diferentes instituições e entidades do governo com finalidades algumas vezes contraditórias, gerando um clima de baixa governança. Neste contexto, as principais problemáticas dos municípios se encontram marcadas pelas condições de vida da população, sendo na sua maioria populações indígenas que habitam territórios de riquezas incontáveis, cujo encontro com a sociedade envolvente tem trazido além de altos impactos nas suas formas tradicionais de vida, a incorporação de novas necessidades que não estão sendo atendidas de maneira adequada pelos diferentes governos.



Fotografia 5 Rede e Rio
Manaus – São Gabriel, Estado do Amazonas, Setembro de 2013.

Terceira Parte
Análise e Discussão

*La capacidad de percibir o pensar de manera diferente es más
importante que el conocimiento adquirido*
David Bohm

5. ZONEAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL TERRITORIAL – REALIDADES

“Ahora urge traducir lo teórico a lo real”

Orlando Fals Borda,

Uma vez abordados nos capítulos anteriores, os quadros conceituais que suportam nossa discussão sobre o zoneamento participativo e a gestão ambiental territorial, entre estes o ideário do instrumento – construído a partir do estabelecido nas leis, decretos e metodologias oficiais, assim como apresentados brevemente os municípios, suas características e semelhanças. A seguir, tendo em vista o zoneamento e seu caráter participativo, são analisadas e discutidas as experiências dos municípios de Mitú – Colômbia e de São Gabriel da Cachoeira – Brasil.

Tal análise é feita sob o entendimento de: a) A gestão ambiental territorial como um subsistema transversal da gestão territorial, composto por processos dinâmicos e interativos que, de forma ciente e concertada, permitem orientar a relação sociedade-natureza. Tais processos envolvem a concepção, uso, manejo, administração e conhecimento dos recursos existentes, contribuindo assim para a consolidação de alternativas de sustentabilidade (a curto, médio e longo prazos) que condizem com as características e dinâmicas, biofísicas, sociais, culturais e econômicas de cada território⁵⁵; b) o Zoneamento Participativo como um processo dinâmico e estratégico, o qual permite não só a divisão do território, a partir do conhecimento científico disponível, mas também a incorporação do conhecimento e a realidade local na consideração de aspectos ambientais, socioeconômicos, culturais e legais. Tudo em uma construção conjunta entre a Sociedade e o Estado cujo produto são pactos sociais que visam a contribuir com a ocupação ordenada do território, ao uso e manejo dos seus recursos, assim como ao melhoramento das condições de vida das populações.

Nesse contexto, como produto da revisão bibliográfica, foram identificadas três experiências por município. Cada uma delas, foi documentada mediante a revisão dos documentos gerados sobre o processo; a assistência a eventos relacionados com a experiência

⁵⁵ Definição proposta no *capítulo 1* da presente dissertação.

analisada; a realização de dezoito entrevistas semiestruturadas⁵⁶ com líderes do processo; e a aplicação de uma enquete mais um exercício de diálogo com a população geral.

A informação coletada será analisada e discutida, a seguir, individualmente, para cada uma das experiências, através de seis temáticas denominadas decisão inicial; equipe de trabalho e metodologia; estratégias e instâncias de participação; adoção e resultados; execução e confiança no processo. Uma vez abordada cada experiência, será analisado seu caráter participativo na escala de níveis de participação social proposta no *capítulo 1*.

5.1. A EXPERIÊNCIA DE MITÚ

Como foi apresentado no capítulo anterior, o Município de Mitú está localizado no departamento do Vaupés – Colômbia. Seu ordenamento jurídico está caracterizado pela coexistência de três figuras territoriais: Casco Urbano, Zona de Reserva Forestal e Gran Resguardo Indígena del Vaupés (Figura 22).

O modelo de GAT no qual se encontra imerso o município está caracterizado pela existência de dois tipos de autoridades, ambientais (CDA) e territoriais (Alcaldía e Autoridades Indígenas Tradicionales). Cada uma delas responsável por diferentes instrumentos de gestão, os quais no ideário normativo e metodológico devem ser articulados e/ou harmonizados através do plano de ordenamento e manejo de bacias hidrográficas.

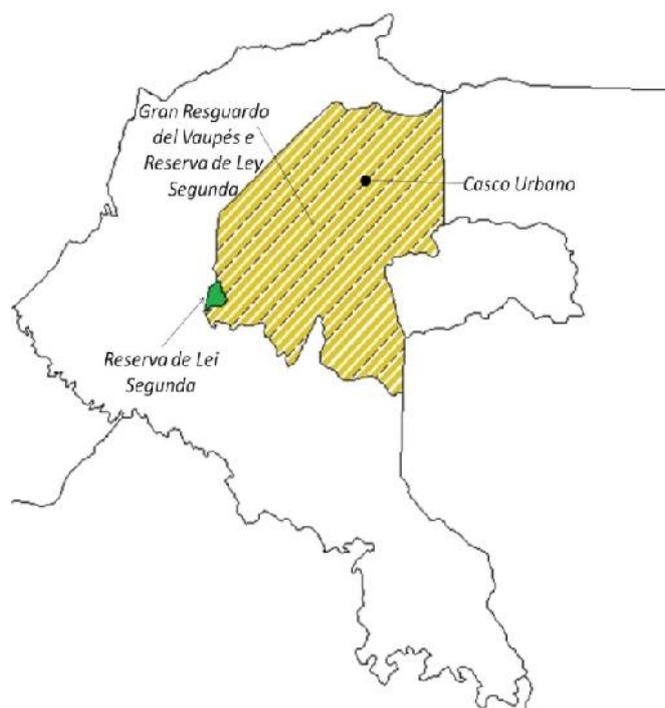


Figura 22 Ordenamento Jurídico do Município de Mitú

Fonte: Elaboração própria 2014

⁵⁶ Condizendo com os princípios éticos da pesquisa, as citações textuais tomadas das entrevistas realizadas serão citadas sob a denominação de vivências consecutivamente numeradas.

A experiência do município de Mitú mostra como o ideário proposto, normativo e metodológico, precisa ter a flexibilidade para se ajustar à realidade local. Isso porque o principal instrumento articulador do modelo de GAT é o plano de ordenamento e manejo de bacia hidrográfica. Tal instrumento, para o caso do município de Mitú, ainda não foi construído, e no caso de sê-lo, estaria condicionado pelas figuras de resguardo e reserva florestal, as quais têm uma blindagem normativa que faz com que, por exemplo, o zoneamento do POMCH, tome tais áreas como blocos, assumindo os zoneamentos produzidos pelos processos próprios do manejo da reserva florestal e do reguardo.

Sobre o entendimento anterior, serão analisadas e discutidas a seguir três experiências: o “Zoneamento Ambiental da Area de Reserva Forestal de la Amazonia”, o processo de “Fortalecimiento del Plan Integral de Vida Indígena da OZCIMI - Organização da Zona Central Indígena de Mitú” e o processo de formulação e ajuste do “Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mitú”.

5.1.1. Zoneamento Ambiental Área “Reserva Forestal de la Amazonia”.

A Lei segunda de 1959 o Estado Colombiano criou sete grandes áreas de reserva florestal no território nacional. Entre elas está a “Reserva forestal de la Amazônia”, da qual faz parte todo o departamento do Vaupés. Desse modo, o município de Mitú, exceto o casco urbano, encontra se dentro da categoria de área de reserva florestal. O objetivo desta figura é o desenvolvimento da economia florestal e a proteção dos solos, da água e da vida silvestre. No caso do município de Mitú, a área de Reserva Florestal de Lei Segunda, apresenta cruzamento em mais de 98% com a área do “Gran Resguardo Indígena del Vaupés”. Categorias que não são totalmente contraditórias, mas têm implicações diferenciadas para seu manejo. Tal situação legal também afeta o casco urbano, já que atrela seu crescimento à subtração de áreas da reserva florestal.

As áreas de Reserva Forestal de lei Segunda se encontram sob a autoridade do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Entidade que atualmente, através do SINCHI – Instituto Amazônico de Investigación Científica – avança no processo

de “Zonificación Ambiental de la Reserva Forestal de la Amazonia”⁵⁷. O processo mencionado apresenta um atraso de cinquenta anos e tem por objetivo o estabelecimento de áreas para a proteção e de áreas para a produção florestal sustentável – dando assim ferramentas para a tomada de decisão sobre os usos do território da Área de Reserva. Nesse sentido trata se de uma **decisão autônoma** da máxima autoridade competente.

Considerando os aspectos legais, a zonificação ambiental se realiza somente nas áreas de reserva florestal que não apresentam cruzamento com figuras tais como parques nacionais, resguardos e áreas subtraídas. Desse modo, a área objeto do zoneamento no município de Mitú é a restante da que apresenta cruzamento com a área do “Gran Resguardo Indígena do Vaupés”. Ainda sendo uma área de menor tamanho (Figura 22) em relação à área do município, ela faz parte de aproximadamente um milhão de hectares que serão zoneados no departamento. Assim o papel de Mitú como sede administrativa do departamento faz com que se crie um forte relacionamento com o processo de zoneamento que atualmente adianta o SINCHI.

Nesse contexto, sob o objetivo da presente pesquisa, existem dois aspectos a destacar: a metodologia e a estratégia participativa proposta⁵⁸. Tal **metodologia** é produto da experiência que o SINCHI vem adquirindo desde o ano 1996 em processos de zoneamento na Amazônia Colombiana. Dentro dela destacam se, além da **equipe de trabalho**, (conformada por um grupo multidisciplinar de profissionais especialistas por componente), uma série de passos que incorporam o aspecto participativo através dos submodelos que integram a metodologia⁵⁹. O **caráter participativo** é efetivado por meio de atividades locais nas quais as

⁵⁷ O processo de zoneamento se iniciou no ano de 2009. Sua execução vem sendo feita por meio de fases operativas: a área de reserva do departamento do Guaviare(2009 –2010); a área de reserva do departamentos do Caquetá e Huila (2010 – 2012); Putumayo, Cauca e Nariño (2012) e, por fim, no ano 2013 mediante o convênio 091 de 2012, deu se início à área de reserva dos departamentos do Guáinia, Vaupés e Amazonas.

⁵⁸ Cumpre assinar neste ponto que a informação sobre a qual se realiza a presente análise corresponde aos resultados das entrevistas e os documentos coletados durante a pesquisa *in loco*. Pois para a data não existem ainda documentos oficiais publicados sobre o processo.

⁵⁹ Os submodelos abordados são denominados dentro da metodologia como: valor intrínseco da paisagem natural; valor da paisagem cultural; conflitos - pressão – ameaças; potencialidades e estado legal do território. A interação deste submodelos gera uma primeira proposta de zoneamento. Tal proposta é apresentada e consultada com a comunidade para em seguida ser entregue oficialmente ao Ministério de Meio Ambiente e

comunidades recebem e geram informação assim como duas instâncias de consulta para a discussão da proposta de zoneamento gerada.

A incorporação de **espaços de participação** mostra em primeiro lugar uma metodologia que reconhece a realidade da área, já que na teoria (e devido à normativa estabelecida) não é permitida sua ocupação. Nesse mesmo sentido, a proposta de zonificação participativa incorpora aprendizagens de outros processos e reflete sobre a resolução de conflitos de uso, mediante mecanismos de co-manejo e uso condicionado que permitam atingir o objetivo da área sem altos custos sociais. Sob estes entendimentos se espera que a metodologia permitirá gerar produtos mais acordes com a realidade.

Por fim, e devido ao fato de não se ter elementos para discutir outros aspectos – já, que o processo se encontra na sua fase inicial – foi identificada (por meio da enquete feita no município) uma alta confiança no processo com uma imagem favorável do SINCHI (como instituição executora) e uma imagem desfavorável do MMADS (como autoridade responsável pela área da reserva) (ver Gráfico 1).

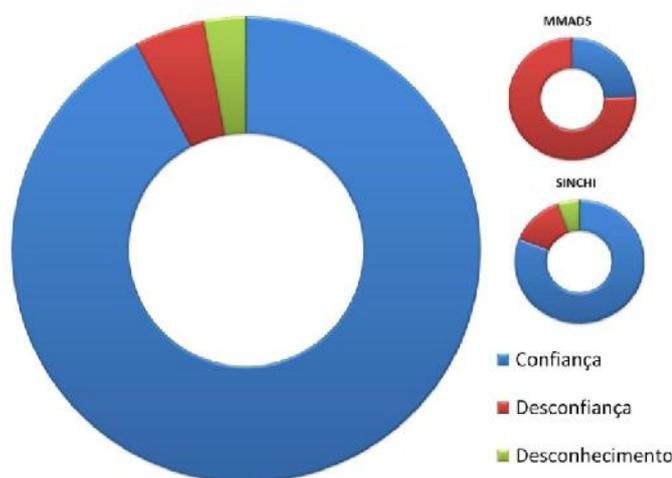


Gráfico 1 Confiança Zoneamento Amb. Reserva Forestal Ley Segunda
Fonte: elaboração Própria

Desenvolvimento Sustentável. Uma vez feita a revisão do Ministério, é apresentado o resultado final às comunidades participantes.

5.1.2. Fortalecimento Plano Integral de Vida Indígena da OZCIMI – Organização da Zona Central Indígena de Mitú

Como já foi exposto, mais de 98% da área do município de Mitú se encontra dentro do “Gran Resguardo Indígena del Vaupés”. Figura legal, estabelecida desde o ano de 1982. O território sob a figura é propriedade coletiva dos povos indígenas. Dentro deste território, as populações presentes estão organizadas em unidades denominadas “Organizações Indígenas”. Dentro dos limites territoriais do município de Mitú se encontram territórios de nove organizações indígenas. Neste contexto sob o objetivo da presente pesquisa será analisado e discutido o processo estabelecido acerca do PIVI- Plano Integral de Vida Indígena da OZCIMI – Organização da Zona Central Indígena de Mitú⁶⁰.

O processo de fortalecimento do Plano Integral de Vida Indígena da OZCIMI iniciou no ano de 2007 por **decisão das mesmas comunidades indígenas**. O primeiro passo dado por estas comunidades organizadas foi a solicitação de apoio ao Estado. Como resultado a CDA – Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico, acompanhou o processo como entidade facilitadora e disponibilizou os recursos financeiros. Frente à tomada da decisão inicial no contexto dos planos integrais de vida indígena, um aspecto a analisar é a autonomia destas comunidades sobre seus territórios. Tal autonomia é reconhecida legalmente, mas se vê limitada pela disponibilidade de recursos financeiros, o que inclui a dependência à administração dos recursos transferidos pela nação através dos municípios. Neste contexto a estratégia assumida pelas Organizações Indígenas, tem sido o estabelecimento de parcerias com ONG’s. Tais organizações contam no local com uma melhor capacidade de resposta instrucional (recursos humanos, técnicos, tecnológicos e financeiros) em comparação com a capacidade das entidades públicas locais. Nesse mesmo espectro, o caso do plano de vida da OZCIMI mostra que se dá uma rápida resposta do Estado através da CDA, mas a instituição precisou da terceirização de serviços através da figura de contratação para poder dar atenção adequada ao acompanhamento requerido pela Organização. Ao todo, evidencia-se a ausência do Estado e uma baixa capacidade institucional no local, aspectos que limitam o acompanhamento direto aos Planos de Vida Indígena.

⁶⁰ A OZCIMI tem reconhecimento jurídico, foi constituída desde 1992. Fazem parte dela 20 comunidades indígenas, com uma população de aproximadamente 2.500 pessoas e uma área aproximada de 75.520 hectares. A totalidade do território da organização se encontra dentro da área do município de Mitú.

A **equipe de trabalho** foi conformada pelas lideranças zonais e as autoridades tradicionais, que coordenaram a participação das comunidades durante todo o processo. Como equipe de apoio a OZCIMI contou com um Coordenador Geral e um grupo de profissionais formado por um antropólogo, uma engenheira florestal, um técnico em manejo e aproveitamento de bosques, uma profissional especializada em recursos naturais e um profissional na área cartográfica. A **metodologia** sob a qual foi abordado o processo é produto do diálogo entre lideranças e autoridades tradicionais (geralmente os mais velhos) e o conhecimento dos profissionais do grupo de apoio. Como resultado do processo, a mesma equipe do trabalho concluiu que muitas questões da cosmovisão indígena não podem ser representadas cartograficamente, nem descritas com palavras, menos ainda considerando que muita expressões não têm uma tradução na língua espanhola. De acordo com o mencionado, o Plano de Vida Indígena deve ser considerado como parte da documentação que acompanha um processo maior: a mesma forma de vida indígena. Tal visão deve ser adota pelas diferentes instituições do Estado em um processo de compreensão e flexibilização dos instrumentos de gestão, já que foi manifestado em uma das vivências:

La mayoría de los técnicos e instituciones entendemos que el documento que nos presentan las comunidades indígenas es el plan de vida. Pero resulta que eso es tan solo un acercamiento. El plan de vida existe más allá de lo que está escrito, pero eso solo se logra entender con la experiencia de trabajo conjunto e o reconocimiento de que en la cosmovisión indígena no todo puede ser escrito y documentado (Vivência 19).

Entre as **estratégias e instâncias de participação** podem ser citados: o processo metodológico baseado no autodiagnostico e na tomada de decisões coletivas; a geração de espaços de trabalho de interlocução com as entidades do Estado, mediante os quais não só se discutiram aspecto da metodologia como também as estratégias propostas, além dos lineamentos para geração de produtos escritos, os quais de acordo com indicações dos líderes da comunidade devem ser relatados em primeira pessoa, com textos claros e de fácil leitura e compreensão. Outro aspecto a assinalar é a legitimidade do instrumento cuja documentação final foi adotada formalmente mediante acordo interno da Organização e condizendo com o pensamento indígena foi discutida, validada e legitimada pelas Autoridades Tradicionais, Lideres, Maiores e Sabedores.

Quanto à experiência da formulação do PIVI da OZCIMI, evidencio-se que quando a construção destes instrumentos é resultado de um processo interno e contínuo das mesmas comunidades, ele gera um alto sentido de pertença do instrumento. Assim passa de ser visto como o requisito do Estado a ser **Adotado** como um produto próprio da organização cujo **resultado** é definido pela mesma comunidade como:

una herramienta para la defensa de nuestros derechos como indígena, ya que en él se consolidan las propuestas de nuestras comunidades para su supervivencia, frente a la defensa y protección del territorio y medio ambiente; la recuperación de la lengua materna y la educación propia; la medicina tradicional, las formas propias de gobierno y justicia y la producción entre otros (OZCIMI, 2008, p 170).

Sob esses entendimentos, os PIVI por sua vez constituem um mecanismo de diálogo tanto com as diferentes entidades do governo nos níveis local, regional e nacional, como com entidades internacionais interessadas em apoiar os processos de fortalecimentos dos povos indígenas.

Em relação ao **zoneamento participativo** não definido de maneira textual dentro do PIVI da OZCIMI cumpre assinalar que o processo gerou uma cartografia social georeferenciada, na qual foram identificadas zonas para os diversos usos: zonas de caça e pesca; zonas de *salados*; zonas de *chagra*; zona de vivenda, sítios sagrados etc. Segundo as comunidades, a cartografia é a forma de dar sentido à geografia e a lugares onde habitam, complementando assim o diagnóstico ambiental da zona e permitindo o estabelecimento de acordos para seus usos (OZCIMI, 2008, p.16). Dentro desses acordos pode se mencionar a construção de calendários cosmo-ecológicos, os quais foram adotados como parte da dinâmica de uso do território das comunidades, bem como os acordos para governança florestal que determinam o manejo da floresta no território.

Produto da **execução** do PIVI se destacam dois resultados: um maior diálogo com as entidades do estado e a formulação e execução dos projetos de ordenamento e manejo da bacia hidrográfica de Caño Sangre além do projeto de Governança Florestal. Com respeito ao POMCH de Caño Sangre, a experiência deste projeto evidenciou que embora o processo se enquadrasse no plano de vida indígena, o marco metodológico estabelecido no país para o ordenamento de bacias hidrográficas não responde ao contexto de gestão em territórios de comunidades indígenas. Tal situação provoca o debate sobre a articulação de um instrumento

altamente participativo com outros instrumentos de gestão cujas metodologias não têm o mesmo grau de participação.

Si bien la normatividad establece un proceso participativo, la metodología de zonificación y las categorías establecidas se salen del análisis de la concepción del territorio indígena. Con Caño Sangre se realizó el proceso desde los lineamientos técnicos establecidos y a la par se realizó el mismo ejercicio con el conocimiento tradicional. Así por ejemplo se contó con dos caracterizaciones de suelos, una técnica y otra propia, las cuales se fusionaron. De esta forma se siguió el proceso establecido, pero se adaptó la metodología y los resultados a la realidad del territorio. Como ejemplo se incluyeron los sitios sagrados dentro de las zonas de conservación o protección de acuerdo a la reglamentación que las mismas comunidades ya tenían establecidas (Vivência 19).

Do mesmo modo, a formulação do POMCH Caño Sangre, permitiu identificar que apesar de feito um processo participativo de construção do PIVI apresentam-se falhas na participação das comunidades, o que requer a continuidade dos processos de fortalecimento interno da organização.

A pesar de que se hizo todo el proceso para crear un Comité de Cuenca, realmente el liderazgo para que la comunidad gestione este proceso es muy débil, los líderes no responden a las convocatorias, ni se vinculan a iniciativas para la gestión de recursos (Vivência 14).

Tais falências limitam a efetivação da gestão, já que, como mostra o fragmento da vivência 14, esta condição faz com que os representantes das comunidades não respondam da forma esperada tanto às convocatórias feitas pelas entidades como às demandas dos próprios projetos. Frente a este tema, devem ser abordados outros aspectos que afetam a participação, os quais serão discutidos nas seções posteriores já que ultrapassam a experiência analisada neste momento.

Portanto, pode-se dizer que as experiências geradas em relação à formulação dos planos integrais de vida indígenas são exitosas. Seu caráter participativo tem permitido não só a adoção do instrumento como próprio, mas também o estabelecimento do diálogo entre dois tipos de gestão com visões diferentes do território. Por um lado, a gestão pública baseada em modelos fortemente técnicos e por outro a gestão sob a cosmovisão indígena. O desafio a

enfrentar é a continuidade dessa dinâmica no processo de execução, o que contempla tanto a articulação com outros instrumentos de gestão como o fortalecimento das organizações indígenas para o exercício de sua autonomia territorial e (principalmente) o sucesso efetivo de melhoramento das condições de vida dessas populações.

Por fim, cumpre assinalar que os processos de construção dos planos integrais de vida indígena, segundo a enquete feita no município, apontam uma alta **confiança** das comunidades no processo. Frente às entidades acompanhantes a confiança nas ONGs presentes no território é sobressalente. Tal confiança gera a discussão sobre como esse tipo de organizações vem ocupando os espaços gerados pela baixa capacidade do Estado.

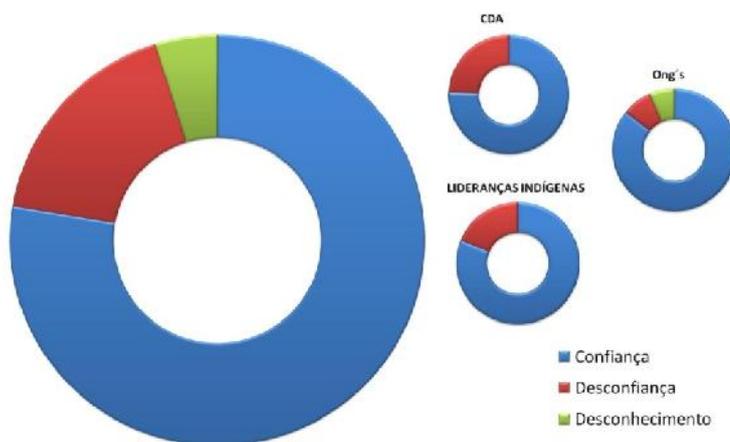


Gráfico 2 Confiança Formulação de Planos Integrais de Vida Indígena.
Fonte: Elaboração própria 2014

5.1.3. Esquema de Ordenamento Territorial Município de Mitú

Os Esquemas de Ordenamento Territorial são instrumentos de planejamento estabelecidos normativamente dentro das competências dos Entes Territoriais. Através deste instrumento os municípios devem “regulamentar de maneira específica os usos do solo em áreas urbanas, de expansão e rurais” (COLOMBIA, 2012b, art. 6). Sob este entendimento, o Município de Mitú apresenta características especiais devido a mais de 98% do seu território se encontrar sob as figuras de Resguardo Indígena e de Reserva Florestal. Tal situação restringe a formulação do esquema de ordenamento territorial às área que se encontram sob

competência direta do município⁶¹. A Condição mencionada que se apresenta de forma geral na região, já que, como expõe a vivência 12,

la mayor parte de los municipios y corregimientos de la Amazonia, son parques nacionales, resguardos indígenas o áreas de reserva forestal, esto deja a los municipios sin herramientas para hacer su gestión, ya que cada área tiene una autoridad e un manejo que no dialogan entre sí (Vivência 12).

Nesse contexto, a experiência de elaboração do plano diretor do Município de Mitú, teve início no ano de 2004 por **decisão da administração municipal e em cumprimento do estabelecido na lei 388/97**. Trata-se, assim, de uma decisão de caráter obrigatório. Tal decisão se enquadra em um acordo entre a Prefeitura, o Incora – Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, a OPIAC – Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia, e o então Ministério de Ambiente, Vivienda e Desarrollo Territorial⁶². Na atualidade, o Esquema de Ordenamento gerado se encontra em processo de revisão e ajuste.

Metodologicamente, a formulação do EOT se baseou nas diretrizes estabelecidas na normativa, os quais para esse momento estavam definidos na lei 388/97. Em atenção ao caráter participativo imposto pela lei foram aplicados conceitos de investigação – ação-participativa a partir da qual foi trabalhada a cartografia social como principal ferramenta. A **Equipe de Trabalho** foi constituída por uma equipe consultora e uma equipe intersetorial (na qual participaram a Secretaria de Planejamento Municipal, o Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), a Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente y el Norte Amazónico (CDA) e a Secretaria de Saúde e Planejamento Departamental). O processo foi denominado como “ordenamento territorial participativo” sendo apontado que

Dentro do aspecto administrativo e institucional, está incluído o fato de realizar um ordenamento territorial participativo que, na realidade, pode ajudar a compreender os problemas coletivos e, da mesma forma, coletivizar as soluções que ficam plasmadas no conjunto dos documentos elaborados

⁶¹ Esta área corresponde a um 1.5% do uso do solo do município é denominado área de colonização e corresponde a 1 km a lado e lado da via Mitú–Monforth. E o 0.2% destinado para urbanismo e zona de expansão.

⁶² Os recursos econômicos necessários para a contratação da Consultoria que realizou o Esquema de Ordenamento Territorial foram disponibilizados pelo Ministerio de Ambiente, Vivienda e Desarrollo Territorial, no ano 2004.

para o EOT. O que é absolutamente coerente com a análise deste documento relacionado às pontes de diálogo intercultural e social na busca de alternativas social e ambientalmente sustentáveis para a Amazônia. (PEÑA, 2004, p. 45)

A documentação que evidencia o **processo participativo** na fase de formulação (folhas de presença, atas, memórias etc.) não se encontra disponível para consulta, pelo qual é impossível discutir a inclusão dos resultados do processo participativo no conteúdo do Plano. A única informação disponível sobre a participação se encontra no documento do EOT, o qual faz menção a três tipos de espaços participativos desenvolvidos (MUNICÍPIO DE MITÚ, 2005):

- Oficinas (três oficinas com convocatória à comunidade em geral e instituições nos anos de 1998, 2000 e 2004),
- Mesa de conciliação (Uma mesa de conciliação com convocatória à comunidade em geral e instituições (2004)),
- Espaço de conciliação final (duas oficinas. A primeira de convocatória geral e a segunda, específica para comunidade e grêmios (2005)).

Assim, durante a pesquisa *in loco* (agosto de 2013) foi identificado um novo processo participativo como parte da revisão e ajuste do EOT, no qual se desenvolveram:

- Um trabalho conjunto com Instituições do estado para estabelecimento de comunicação direta e permanente.
- Uma oficina com zonais indígenas para articulação ao EOT dos Planos Integrais de Vida Indígena, com assistência de nove das treze zonais. Como produto foram determinados os pontos de articulação e as necessidades de infraestrutura.
- Uma oficina com presidentes de juntas de ação comunal e capitães dos bairros. Cujo trabalho, feito com imagens de satélite, permitiu identificar aspectos de equipamento e infraestrutura assim como verificar os limites dos bairros. Durante este mesmo evento foi realizado um exercício de regulamentação de usos do solo. Como produto, foram incluídos aportes da comunidade nas fichas normativas finais.

- Uma Oficina com população escolar, na qual foi trabalhada cartografia social para a identificação das necessidades desta população assim como a discussão das principais problemáticas. Como resultados foram identificados os espaços desejados por este grupo populacional nos equipamentos futuros.

A experiência do EOT do Município de Mitú mostra uma participação vacilante sem o estabelecimento de nenhuma **estrutura participativa** permanente. Tema discutido nas entrevistas realizadas, concluindo que os tempos e recursos previstos para a realização dos projetos limitam a participação à convocatória da população a oficinas de apresentação de resultado ou no máximo a oficinas de troca de conhecimento. Isto sem gerar estruturas reais de consulta e menos ainda de tomada de decisão.

Los procesos de conocimiento están distantes de los procesos de toma de decisión e determinación política, entre ellos existe un abismo, no hay una integración entre conocimiento y hacer político. Eso es crítico porque la participación durante los procesos puede ser buena pero la toma de decisiones termine en manos del poderoso de turno que muchas veces hace todo lo contrario a lo que la gente propuso (Vivência 12).

Como **resultado** do processo no ano de 2004, o Município **adotou** mediante acordo municipal seu Esquema de Ordenamento Territorial. Instrumento que atualmente se encontra em revisão e ajuste com vista a “fortalecer a conectividade ao interior do casco urbano e entre este e as comunidades”. Neste contexto ainda que os documentos existentes afirmem que o processo participativo permitiu a incorporação de aportes das comunidades o desafio está em efetivação dos acordos sociais estabelecidos.

En Colombia hemos avanzado mucho en lo normativo y hemos aprendido. Nuestra ley 388 es reconocida en muchos países. Pero debemos continuar no es suficiente como una buena ley formulada. En este momento estamos en el paso de que las personas entendamos para qué es esa ley y la empecemos a apropiarla (Vivência 8).

Desse modo, **produtos** do EOT, como o **Zoneamento**, devem estar acompanhados de uma série de acordos sociais que permitam sua efetivação. Para o caso das zonas propostas no EOT do 2005, tais acordos não são identificáveis no conteúdo do documento.

Por fim, faz-se necessário discutir a importância de estabelecer mecanismos de controle e avaliação, os quais por sua vez atuam como mecanismos de participação, ao permitir os fluxos de informação que facilitam o controle social. No caso do EOT do Município de Mitú, tal **Execução** não se encontra documentada.

Se intento hacer un proceso de expediente urbano, para la evaluación y seguimiento de la ejecución del EOT 2005. Realizamos una matriz de seguimiento, con una serie de indicadores diseñados para poder calcular la ejecución. No existe una memoria de seguimiento. No hubo quien diligenciara la matriz. Nadie tenía datos (Vivência 8).

Esta falta de informação gera, como aponta o fragmento citado, vazios que impedem determinar a efetividade do ordenamento territorial e pela sua vez abatem a credibilidade nos processos participativo reduzindo a confiança das populações (ver Gráfico 3)

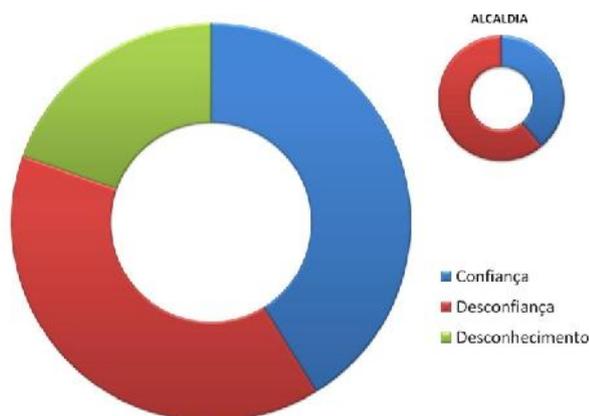


Gráfico 3 Confiança Esquema de Ordenamento Territorial.
Fonte: Elaboração própria 2014

5.1.4. O Zoneamento Participativo nas experiências de Mitú

Como foi proposto no *capítulo 1*, consideramos o zoneamento participativo como um instrumento que define zonas dentro do território a partir da síntese dos conhecimentos científico e local, e do estabelecimento de acordos sociais. Nesse contexto, considerando que o zoneamento é um produto das experiências descritas, tais experiências serão analisadas a seguir sob três critérios: 1), Nível de participação social, 2). Diálogo entre instrumentos de gestão e 3). Atores e relacionamentos. Tais critérios nos permitem categorizar o instrumento dentro do conceito de participação proposto no *Capítulo 1* – conceito que atinge não só a

inclusão dos atores sociais nos processos de gestão, mas também a harmonização institucional, normativa e procedimental que envolve o zoneamento.

Níveis de Participação

As três experiências apresentadas se autodenominam participativas. Tal caráter analisado sob a proposta de graus de participação feita na presente dissertação (ver *capítulo I*), permite nos classificar os processos (ver Gráfico 4) como:

De participação ativa: nesta categoria encontra-se o Plano Integral de Vida Indígena. Processo que no ideário propõe o máximo nível de participação estabelecendo uma delegação de poder nas Autoridades Indígenas, mas que na prática alcança nas parcerias seu ponto máximo de participação. O plano integral de vida indígena é considerado um instrumento participativo que inicia por decisão própria das comunidades e é adotado como elemento de fortalecimento social que ultrapassa a documentação escrita. Os produtos do PIVI (dentre os quais se encontra o etnozoneamento) evidenciam o processo participativo e estabelecem acordos sociais para o logro de objetivos. Existe uma alta acessibilidade à informação gerada. Sua efetivação se vê limitada pela articulação com outros instrumentos de gestão e a real autonomia das autoridades indígenas, o que trás uma diminuição dos graus de participação.

De participação passiva: o Esquema de Ordenamento Territorial e o Zoneamento Ambiental da Reserva Florestal de Lei Segunda são classificados como processos de participação passiva. Desde a concepção destes instrumentos o máximo nível de participação estabelecido é a parceria. Na prática, discorrem sobre o nível de conhecimento e o início do nível de consulta. São processos cujo início está caracterizado pela decisão autônoma da autoridade competente em resposta ao cumprimento de normas de caráter obrigatório. As instâncias e estratégias de participação são eventos pontuais sem continuidade, mas que permitem uma transferência de conhecimento de via dupla. Os resultados não evidenciam os acordos sociais, respondendo em maior medida ao cumprimento de aspectos técnicos, mas são apresentados às comunidades que podem expressar suas observações sem que necessariamente estas sejam atendidas nos resultados finais. Para o caso do EOT, não se apresenta uma adoção social dos resultados, sendo um instrumento não apropriado pela população. A execução e controle acontecem sem participação, até o ponto de inexistência de

informações para sua avaliação. Pelo anterior, embora esses instrumentos desenvolvam atividades de participação, eles não são considerados participativos na sua totalidade.

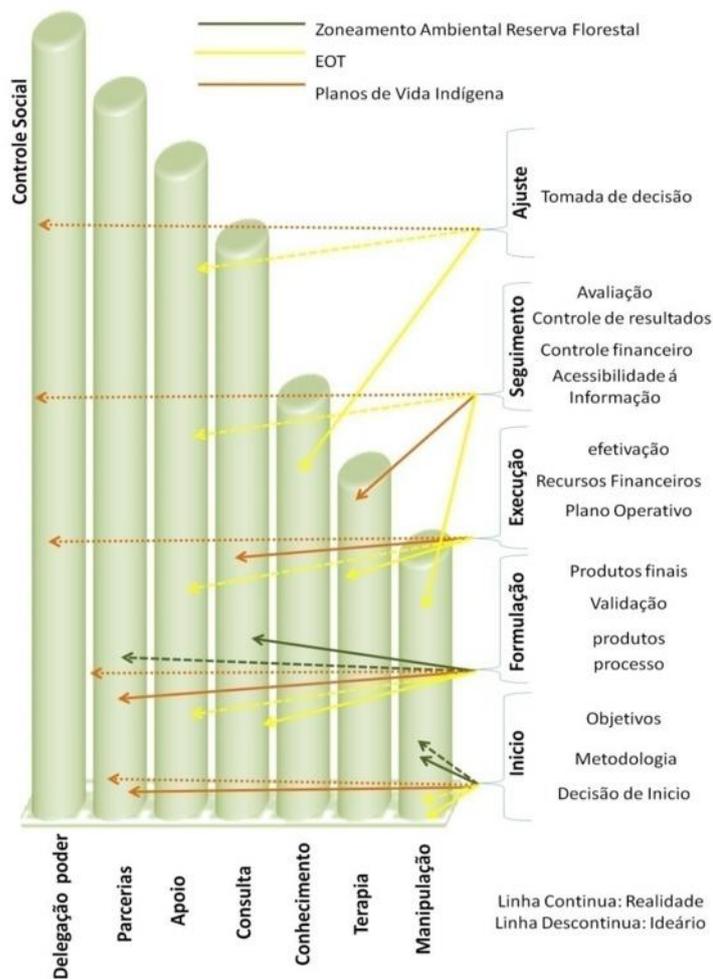


Gráfico 4 Níveis de Participação Instrumentos de GAT Mitú
Fonte: Elaboração própria 2014

Diálogo entre instrumento de gestão.

O caráter participativo deve se refletir no diálogo gerado no nível horizontal, é dizer na articulação entre os diferentes instrumentos de GAT. Nesse sentido, deve-se analisar tanto os aspectos normativos como os procedimentais existentes. A duplicidade de instrumentos e/ou a falta de diálogo entre eles gera implicações para o manejo e a tomada de decisões, assim como limitações para o sucesso dos objetivos estabelecidos nos pactos sociais gerados.

As figuras traslapadas hacen que no haya gobernabilidad en el territorio, y generan una mayor vulnerabilidad a procesos altamente impactantes. No

existe una entidad con la autonomía para definir el uso, porque al tener todas responsabilidades ninguna se hace responsable (Vivência 14).

O ideário apresentado no *capítulo 3*, está caracterizado por estabelecer pontos de articulação entre os instrumentos de gestão. Na realidade, as intervenções sobre o território são feitas sem nenhum tipo de planeamento, o que traz consigo o uso ineficiente dos recursos e a perda de credibilidade nos processos participativos. O Estado chega ao território dividido em programas e ações setoriais que desconhecem os processos de planeamento existentes. Divisão que parte dos níveis nacionais, nos quais as questões relacionadas à gestão ambiental e territorial se encontram dispersas e abordadas por equipas institucionais⁶³ que não dialogam entre si. No local, a articulação dos resultados dos processos participativos, se faz ainda mais complexa ao enfrentar os planos de desenvolvimento municipal, os quais são instrumentos com um forte caráter político. O conteúdo destes planos, respondem à proposta política do gestor de turno. Assim a articulação fica em mãos da vontade política. Neste tipo de instrumentos se observa uma manipulação da articulação. Ao adotar só de nome alguns aspectos aos quais são vinculados projetos não concertados com as comunidades.

Para o caso da zonificação feita como produto dos planos integrais de vida indígena, se deve ter em conta que a documentação resultado destes processos têm uma estrutura e linguagem diferente da tradicionalmente gerada no âmbito técnico. Isto faz com que muitas vezes as instituições que não têm profissionais com experiência neste tipo de instrumentos, não identifiquem pontualmente a informação que precisam para realizar sua articulação. O choque entre dois instrumentos e suas linguagens causa limitações para a efetivação.

Ao todo, o zoneamento produzido pelos diferentes instrumentos, não é adotado como ponto de articulação. Pelo contrário é olhado como um produto cartográfico de informação geral desvinculado das estratégias, políticas e programas e ações aplicados no município.

Atores e Relacionamentos

Nas experiências apresentadas é evidente a geração de novos espaços de participação nos quais a sociedade em geral pode ser parte dos diferentes processos. Os ideários e as práticas

⁶³ Tais equipas, muitas vezes se encontram dentro de uma mesma instituição e desenvolvem processos similares. Como exemplos pode se citar o diálogo entre a Dirección de Ecosistemas e a Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial, equipas que integram internamente o Ministério de Ambiente y Desarrollo Sostenible abordam a temática do Zoneamento Ambiental.

cada vez incorporam mais aspectos participativos. Mas o participativo deve ir além gerando melhores relacionamentos entre atores.

Os relacionamentos no município de Mitú se encontram altamente limitados pelas condições de **acessibilidade, comunicação e conectividade**. As características geográficas somadas ao alto custo do combustível, às deficiências das redes de telecomunicação e internet, à descontinuidade do serviço de energia elétrica e às falhas na frequência e horário do transporte aéreo (único meio de acesso ao município) geram limitações na articulação entre entidades e por sua vez, entre estas e as populações presentes no município. Tais limitações chegam inclusive a restringir o acesso aos níveis básicos de informação. Situações que devem ser consideradas na análise do município já, que devido, a tais características, os tempos e recursos destinados superam os termos estabelecidos juridicamente para a realização dos processos de gestão. Em resposta a essa condição dentro do município tem se adotado a estratégia de convocatória a representantes. Desse modo, são vinculados aos processos participativos, presidente de JAC, líderes de organizações sociais, lideranças tradicionais, capitães ou representantes delegados pelas associações indígenas, entre outros. Apresentando-se assim, uma dinâmica de democracia representativa⁶⁴.

Os **principais atores locais**, relacionados com os processos analisados são: a Prefeitura, a CDA, o SINCHI, as Lideranças Indígenas, as ONG's e o CRIVA – Consejo Regional Indígena del Vaupés. Entre esses atores, os quais constituem o centro da participação existem fraturas no diálogo que afetam tanto a participação como a sua efetivação⁶⁵. Destaca-se a fragilidade do relacionamento gobernación-alcaldía-CDA, máximas autoridades territoriais e ambientais, e os relacionamentos das lideranças tradicionais, capitães, presidente de JAC e CRIVA. Tais relacionamentos constituem um aspecto de alta importância na efetivação dos acordos sociais. Esse aspecto não tem sido abordado diretamente nas estratégias participativas desenvolvidas pelas experiências analisadas.

Sob o entendimento que os processos participativos não só devem gerar espaços que permitam a inclusão das comunidades como também devem fortalecer os relacionamentos entre atores, gerando parcerias, conclui se que nas experiências analisadas o zoneamento é um

⁶⁴ A participação representativa será abordada em maior detalhe no capítulo 4.

⁶⁵ No Gráfico 5, são apresentados os relacionamentos entre atores sociais identificados a partir dos dados coletados na pesquisa *in loco*. O gráfico mostra (com linhas vermelhas) os relacionamentos que apresentam maiores conflitos e (com linha azul) os relacionamentos enfraquecidos.

produto subvalorizado, não efetivado e cuja construção não aborda a articulação de atores como elemento básico para o estabelecimento de acordos sociais.

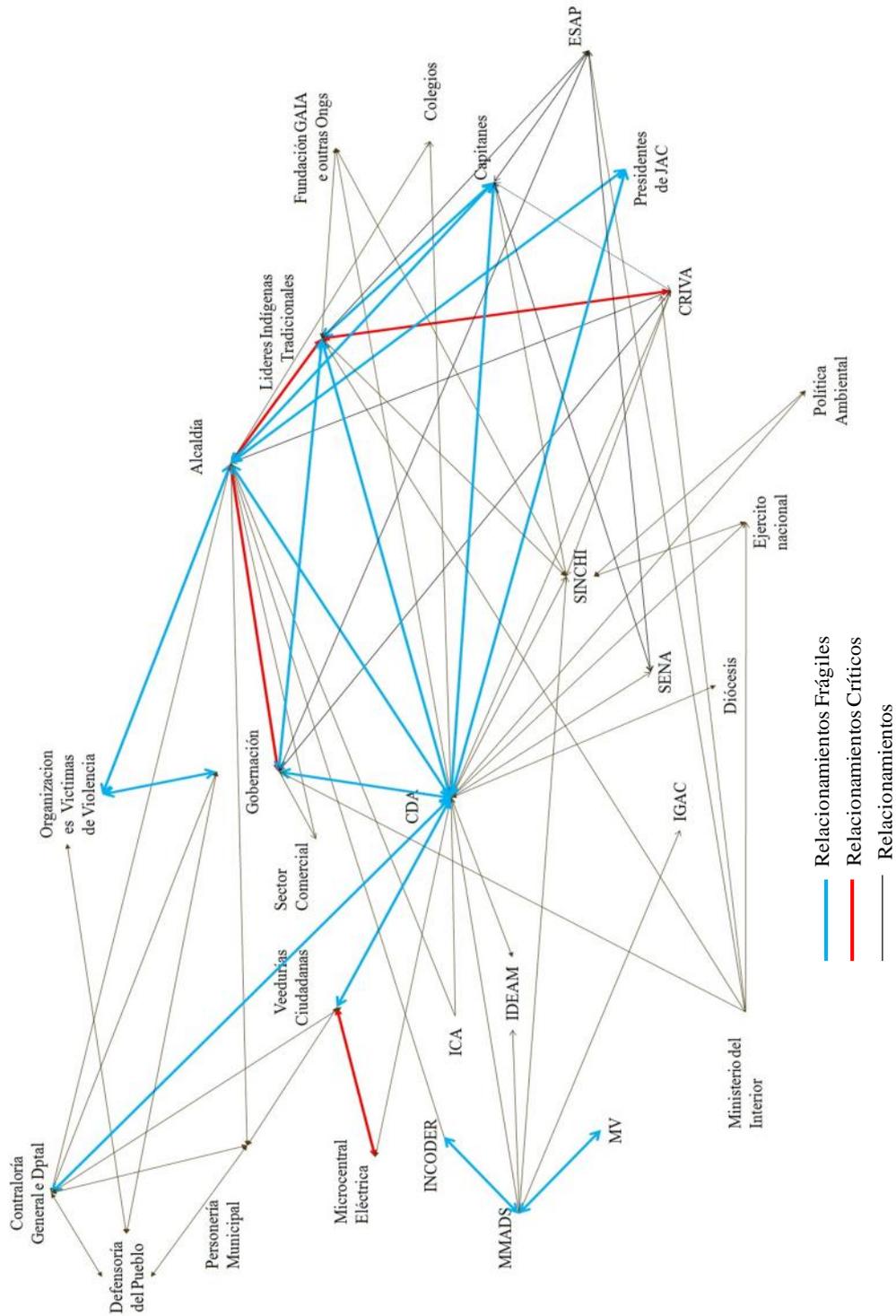


Gráfico 5 Atores e Relacionamentos – Município de Mitú
 Fonte: *Elaboração própria 2014*⁶⁶

⁶⁶ Os atores e os relacionamentos apresentados são produto da análise das entrevistas realizadas feitas durante a pesquisa *in loco*.

5.2. A EXPERIÊNCIA SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA

Como foi apresentado no capítulo anterior o Município de São Gabriel da Cachoeira está localizado no Estado de Amazonas. Seu ordenamento jurídico está caracterizado pela coexistência de três figuras territoriais: Casco Urbano, Terra Indígena e Área de Conservação (Figura 23).

O modelo de GAT no qual se encontra imerso o município está caracterizado pelo reconhecimento de três de autoridades (Prefeitura, FUNAI e ICMBio). Cada uma delas responsável por diferentes instrumentos de gestão, os quais, no ideário normativo e metodológico devem ser articulados e/ou harmonizados através do zoneamento ecológico-econômico nas suas diferentes escalas.

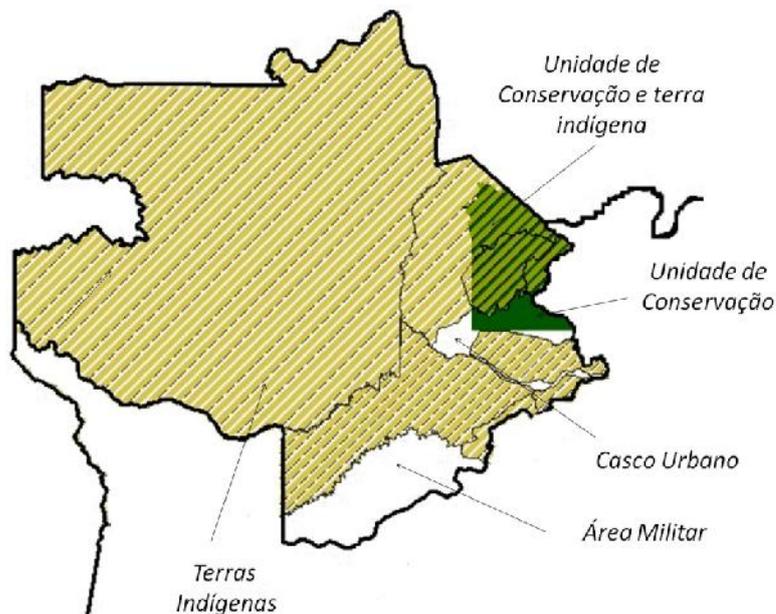


Figura 23 Ordenamento Jurídico do Município de São Gabriel da Cachoeira.

Fonte: Elaboração própria 2014

O Estado do Amazonas, ao qual pertence o município de São Gabriel da Cachoeira, apresenta um Macrozoneamento Ecológico Econômico. Tal instrumento se encontra adotado, mediante lei estadual, desde o ano de 2009. Ao ser um instrumento superior, os planos do nível municipal e local devem se articular às políticas e às diretrizes geradas por este. Atualmente, o município conta com um Plano Diretor Participativo e se desenvolve o processo de construção do Plano de Manejo do Parque Nacional Pico da Neblina. Do mesmo modo avança se na discussão sobre a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, através da qual será gerado um novo instrumento de alta importância para o município.

Nesse contexto, a seguir serão analisadas e discutidas três experiências: “O ZEE do estado do Amazonas”, o “Plano Diretor Participativo” e o processo de construção do “Plano de Manejo do Parque Nacional Pico da Neblina”.

5.2.1. MacroZEE do Estado Amazonas.

O Zoneamento Ecológico-Econômico⁶⁷ é uma **iniciativa governamental**, trata-se assim de uma decisão autônoma do nível superior. No estado do Amazonas, o ZEE contou com a orientação e as diretrizes estratégicas da Coordenação Nacional do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico, a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O processo foi feito de forma condizente com a **Metodologia** padrão discutida e instituída em nível nacional⁶⁸. Para tanto, foi formada uma **Equipe de Trabalho** que mostra um exercício de articulação interinstitucional, no qual foram vinculadas diversas instituições e instâncias públicas e privadas de todos os níveis (desde internacionais até o municipal).

O ZEE apresentou duas **estratégias** no **processo de participação**: a de participação social baseada na socialização de resultados do ZEE e ao estabelecimento de consultas públicas. E a linha de articulação interinstitucional apoiada na CEZEE, instância composta por 40 instituições governamentais e não governamentais dos diversos setores. Tal instância permitiu o envolvimento e a participação das instituições regionais e locais, assim como a geração de espaços de apresentação e discussão técnica dos resultados.

Em relação às Consultas Públicas, foram selecionados 12 pontos de realização que responderam ao critério de facilidade de acesso. O ponto que correspondeu para a participação do Município de São Gabriel da Cachoeira foi o de Santa Isabel do Rio Negro. A metodologia das consultas se desenvolveu em dois momentos. Um primeiro momento de apresentação e esclarecimentos e um segundo momento de trabalho para a discussão de cada uma das categorias. Como ferramenta de suporte do processo participativo, foram

⁶⁷ O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) foi criado em 1990. O programa do Governo Federal brasileiro para implementar o ZEE compreendia inicialmente apenas a Amazônia Legal, mas, em 1992, teve a sua abrangência ampliada para todo o território nacional.

⁶⁸ Tal metodologia corresponde ao manual denominado “Detalhamento de metodologia para execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal”, publicado no ano de 1997.

implementadas fichas temáticas para a justificação de sugestões. O produto do processo participativo é evidenciado nos resultados técnicos e está documentado (ESTADO DO AMAZONAS, 2008). Como **resultado** do processo de zoneamento ecológico-econômico existem duas grandes abordagens: o macrozoneamento do Estado do Amazonas (zoneamento sistemático) e os ZZE`s (sistemático-participativos). O Macrozoneamento foi adotado mediante lei federal no ano de 2009⁶⁹, segundo os resultados desse zoneamento o Município de São Gabriel da Cachoeira está sob a categoria de Usos Especiais. Por outro lado, o Município de São Gabriel não tem sido incluído nas áreas de prioridade para os ZZE detalhados.

No ideário, a **adoção** do ZEE é de cumprimento obrigatório, e é dada através da incorporação dos resultados como diretrizes orientadoras das políticas estaduais de uso e ocupação do solo assim como na obrigatoriedade de sujeição na implantação de planos, obras e ações públicas e privadas. Na prática, a **execução** do ZEE apresenta o esquecimento do instrumento.

O ZEE no município está parado ninguém usa aquela ferramenta para colaborar na determinação das ações. Cumprem-se as metas, que são cobradas. Tem-se um zoneamento ecológico econômico no Amazonas. Mas executar as ações, não acontece (Vivência 29).

A categorização feita pelo Macrozoneamento estabelece uma única categoria dentro do território do município que se encontra subcategorizada em dos grupos: terras indígenas e unidades de conservação.

Ao ter uma escala que não permite maior detalhamento, o Macrozoneamento atingiu o objetivo de dotar o governo de bases técnicas para a tomada de decisão, mas não contribui de maneira específica no caso de São Gabriel da Cachoeira com diretrizes adicionais às já existentes para terras indígenas e unidades de conservação. (Vivência 27).

⁶⁹ O Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas está constituído por 19 (dezenove) mapas temáticos e 1 (um) mapa-sntese, que contém informações compatíveis à escala de detalhamento de dados 1:1.000.000, representados graficamente em escala 1:1.800.000 (ESTADO DO AMAZONAS, 2009).

Dentro das políticas geradas em resposta ao macrozoneamento do Estado do Amazonas se encontra o PAS – Plano Amazonas Sustentável. No plano, foram estabelecidos quatro eixos estratégicos, um deles denominado Gestão Ambiental. Tal eixo apresentava diretrizes gerais para terras indígenas e para unidades de conservação (sem avançar para estas categorias, além do proposto no macrozoneamento). Desse modo

Existe um descompasso entre os instrumentos de planejamento. Os ZEE demoram muitos anos para serem concluído. As unidades territoriais ficam quase como engessadas. Pela demora, quando o zoneamento é finalizado já não tem validade. As dinâmicas territoriais não estão esperando e o município precisa ter gestão no cotidiano, assim o ZEE fica inoperante na realidade do município (Vivência 28.)

A experiência do Município de São Gabriel da Cachoeira questiona a efetividade do macrozoneamento, não só pelos tempos requeridos para sua construção, mas também pela distância que existe entre o ideário do instrumento e a realidade. Desse modo observa se a necessidade de fomentar mecanismos que flexibilizem o Macrozoneamento e facilitem a gestão de iniciativas locais de ZEE não identificadas como prioridades no nível macro as quais não só complementaríamos o Macrozoneamento, mas também o dinamizaram, fazendo dele um instrumento visível. Por fim, a modo de conclusão a confiança no macrozoneamento, a partir da visão do município de São Gabriel da Cachoeira, mostra o alto desconhecimento do instrumento. O desconhecimento foi identificado não só mediante a enquete feita no município, mas também pela sua presença nas instituições públicas que não dispõem nem utilizam a informação gerada pelo instrumento.

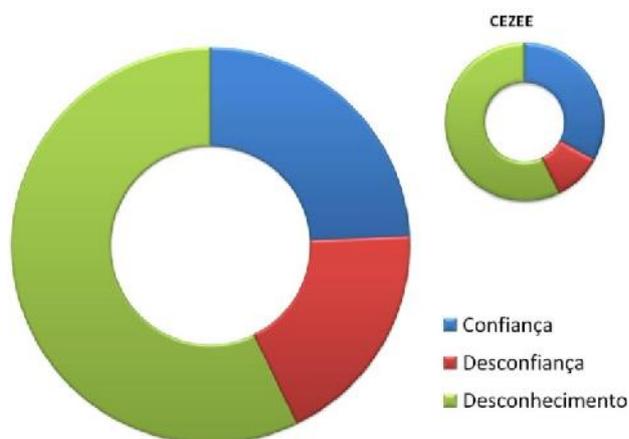


Gráfico 6 Confiança Macrozoneamento do Estado do Amazonas
Fonte: Elaboração própria 2014

5.2.2. Plano Diretor Participativo do Município de São Gabriel da Cachoeira.

O processo de construção do Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira teve início como uma **decisão conjunta** do Governo Federal, a Prefeitura Municipal, a FUNAI – Fundação Nacional do Índio e a FOIRN – Federação de Organizações Indígenas do Rio Negro em resposta ao cumprimento da lei 10.257 (Estatuto da Cidade). Trata-se, assim, de uma decisão coletiva articulada a uma política nacional. Para seu desenvolvimento contou-se com a assessoria técnicas do POLIS- Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Política e a parceria do ISA – Instituto de Estudos Socioambientais.

A construção do Plano Diretor adotou uma **metodologia** alinhada ao estabelecido no Estatuto da Cidade e ao princípio de processo participativo proposto na mesma lei. Nesse sentido, paralelamente ao processo participativo que vinculou a população à tomada de decisão sobre o território, se realizou uma leitura técnica que vinculou a pesquisadores indígenas e locais nos levantamentos de informação, tanto nas terras indígenas como nos bairros que configuram a área urbana.

A leitura técnica se valeu também de cartografias detalhadas elaboradas pelo Instituto Socioambiental; estudos realizados por órgãos técnicos do governo estadual; relatórios técnicos sobre desenvolvimento econômico local; dados censitários do IBGE; dados sobre as finanças municipais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (...). As contribuições do laboratório de geoprocessamento do Instituto Socioambiental foram de suma importância para os trabalhos (Nakano; Comaru, 2007, p.8).

A **Equipe de Trabalho** vinculou todas as secretarias da prefeitura, profissionais e especialistas das instituições aliadas e parceiras e líderes comunais. O processo de construção do plano diretor se destaca pelas **estratégias e instâncias de Participação** geradas como parte da metodologia de trabalho. Foram realizadas 107 reuniões, sete seminários e um congresso da cidade. Dentre as estratégias de comunicação, foi inserido um programa de rádio, vinhetas, chamadas e propagandas na emissora municipal, folhetos do processo e uma pauta comercial dentro do projeto “Cinema na Rua”. Existe um arquivo com toda a documentação do processo no qual se encontram atas, convites, folhas de presença e produtos do processo participativo.

O processo foi muito intenso durante 2005 até novembro de 200. Foram mobilizados todos os bairros da cidade, envolvidas todas as instituições aqui localizadas e visitadas todas as calhas de rio fazendo grandes reuniões por cada uma delas para tratar esse assunto (Vivência 32).

Com produto de todo o processo, foi proposto um modelo de descentralização do planejamento municipal por meio da criação de regiões administrativas que teriam seus próprios planos diretores regionais. Tal modelo constituiu uma proposta de harmonização entre o ordenamento territorial municipal e a gestão das terras indígenas.

O plano diretor de São Gabriel da Cachoeira é um pouco diferente de outros formulados na região, os quais são documentos técnicos que determinam ações específicas a longo prazo. No caso do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, ele é um documento básico que contém os acordos sociais para o uso do território, criando uma série de regras a serem desdobradas mediante regulamentação específica (Vivência 32).

Neste contexto o Plano Diretor gerou:

- Um macrozoneamento municipal e determinou Seis Regiões Administrativas: Hiniali, Baixo Rio Uaupés e Tiquié, Alto Rio Negro e Xié, Médio e Alto Rio Uaupés e Rio Papuri, Baixo Rio Negro e Tawa (núcleo urbano da sede municipal). Cada uma dessas Regiões teria orçamento próprio, um Conselho Regional com membros eleitos de quatro em quatro anos e um Plano Diretor Regional elaborado com a participação das comunidades indígenas.
- O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial. Principal canal de participação, composto por 30 membros: 12 representantes da prefeitura e de órgãos públicos estaduais e federais; 18 representantes de segmentos da sociedade civil.
- A Conferências Municipais de Desenvolvimento Territorial, evento a se realizar de quatro em quatro anos, para eleger os novos membros do Conselho, discutir os problemas territoriais de São Gabriel da Cachoeira e debater os rumos do Plano Diretor.

Como parte do processo de **Adoção** do Plano Diretor, foi constituída uma equipe de acompanhamento com a finalidade de que nas instâncias legais não se manipulassem os

conteúdos e a essência participativa do processo. Como resultado em novembro de 2006, foi aprovado o Plano Diretor, mediante Lei a Municipal 209 de 11 de junho de 2006.

O Plano diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira abrange o município como um todo. Na verdade, ele não foi concluído. A lei principal de diretrizes básicas foi aprovada, mas um desdobramento dessa lei, que era o planejamento do interior, acabou que finalizou o prazo do mando, passo a responsabilidade para gestão seguinte, mas no final não foi concluído (Vivência 32).

Como parte da **execução** do Plano Diretor, foi criada a Secretaria de Fazenda e Assuntos Fundiários com o objetivo de colocar em prática o plano diretor e deu se início à segunda fase do Plano Diretor denominado processo de Planejamento do Interior, mediante a construção de seis Planos Regionais. Realizando-se uma assembleia de cinco dias de trabalho por calha do rio. Ponto no qual, com a finalização do período do gestor municipal, a execução do Plano Diretor se estagnou, sem ser continuada pelos seguintes gestores.

Todas as diretrizes legais que orientavam naquele momento os planos diretores foram cumpridas, sobretudo um dos pontos importantes que era a participação popular. Isso para qualquer político seria um prato cheio, uma forma de dizer “olha as pessoas participaram, eles sabem o que foi tratado”, mas, pelo contrário, no governo do Pedro Garcia seus advogados e assessores falaram que o plano diretor não era legítimo. Dessa forma, não foi permitido nenhum tipo de ação que tivesse relação com o plano. (Vivência 32).

Além de não dar continuidade ao Plano, as instâncias que ficaram constituídas⁷⁰, foram limitadas na gestão 2009 -2012, contexto no qual o CMDT não recebeu os recursos para sua gestão.

Como resultado, o Comitê foi sufocado, não apresentou nenhuma proposta, sendo desacreditado, seus membros se desestimularam. O Conselho até hoje existe, mas até hoje sem funcionar (Vivência 23).

⁷⁰ O processo participativo conseguiu no seu momento a aprovação de uma lei municipal para o repasse de um percentual do orçamento municipal ao CMDT – Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial.

Diante da posição da gestão municipal durante o ano de 2009, apresentaram se amplos debates na Câmara Municipal, com o apoio de advogados, a sociedade organizada demonstrou a legitimidade do Plano Diretor. Do mesmo modo, através da FOIRN se realizaram cobranças sobre o cumprimento do Plano, mas, finalmente, o plano foi ignorado e até a data continua no mesmo estado.

Os espaços de participação morreram no município. A má gestão esmaga, acaba com os espaços de planejamento que vem de base. Durante o processo de construção do plano diretor, criou se essa base, por isso criou muita expectativa, criou conselho, criou conselheiros. Foi instalado um processo todinho de participação. Mas as últimas gestões mataram todo o construído e no município já não se acredita mais (Vivência 21).

A experiência do Plano Diretor Participativo do Município de São Gabriel da Cachoeira provoca o debate de duas grandes questões: 1) a continuidade dos instrumentos frente às vontades políticas dos gestores de turno e 2) até que ponto o plano diretor pode incidir na gestão das terras indígenas?. Essa falta de clareza a respeito da gestão em terras indígenas, por acaso, não deslegitima o processo do qual foram parte ativa as mesmas comunidades indígenas?.

Por fim, cumpre assinar que a experiência do Plano Diretor gerou um alto grau de apropriação do instrumento pela população. Tal aspecto é evidente na enquete feita durante a pesquisa *in loco*, já que ainda seja manifestado o descontento e a decepção pela descontinuidade na execução do plano (nas duas últimas administrações) a porcentagem de confiança no processo continua sendo alta.

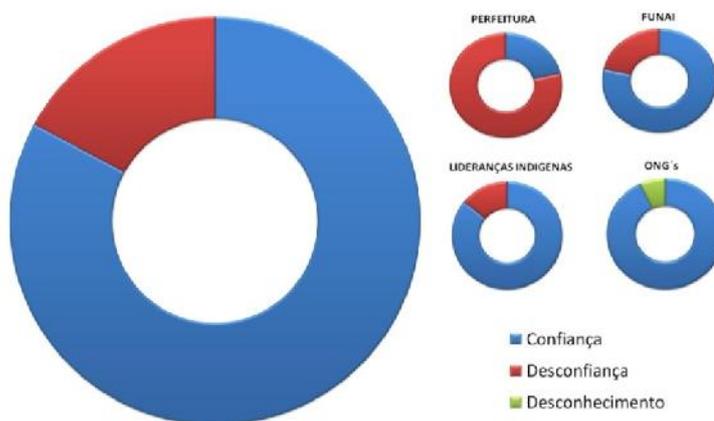


Gráfico 7 Confiança Plano Diretor Participativo
Fonte: Elaboração própria 2014

5.2.3. Plano de Manejo Parque Nacional Pico da Neblina.

O acesso à informação da experiência do processo que se desenvolve para a construção do plano de manejo do PARNA Pico da Neblina se viu limitado devido aos prazos e custos da pesquisa. Desse modo, a seguir, é apresentado o resultado da análise da (limitada) informação disponível e alguns comentários identificados nas entrevistas feitas na cidade de São Gabriel da Cachoeira. Cabe esclarecer que nenhum dos depoimentos corresponde a habitantes da área em questão.

A área do Parque Nacional Pico da Neblina⁷¹ no Município de São Gabriel, apresenta uma sobreposição com a terra indígena Cué-Cué/Marabitanas (reconhecida pelo Ministério de Justiça, no mês do abril de 2013). Tal situação gera um conflito no uso do território: de um lado, a legislação garante a permanência e o usufruto exclusivo das comunidades indígenas; do outro, o tipo de unidade de conservação no qual está categorizado o Parque proíbe a permanência de qualquer comunidade na área. Nesse contexto, o plano de manejo, além de ser um instrumento chave para o planejamento do PARNA, converte se em um mecanismo de resolução de conflitos. Condizendo com o estabelecido no decreto 4.340 de 22 de agosto de 2002, o ICMBio, como órgão gestor, deu início ao processo de construção do plano de manejo. Trata-se de uma **decisão autônoma, em cumprimento de uma obrigatoriedade normativa**. O plano de manejo é definido como o

documento técnico, mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade (BRASIL, 2000b art.2).

⁷¹ O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Encontra se categorizado como uma unidade de conservação integral . Sua área é de 2.200.000 (ha) das quais 657.164 (ha) estão no município de São Gabriel e 1.592.269 (ha) no município de Santa Isabel do Rio Negro.

A **metodologia** para a elaboração do plano de manejo deve estar alinhada com o Roteiro de Planejamento para Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas do ano 2002. Processo que deve ser participativo, contínuo, gradativo e flexível. Sobre o caráter participativo o roteiro estabelece o envolvimento dos diferentes segmentos da sociedade na gestão da unidade, através da realização de reuniões técnicas, de consulta e oficinas de planejamento.

Nas unidades de conservação, se têm exemplos de planos gestores com uma boa participação das comunidades representatividade das instituições, do município e ONGs ambientalistas, todos juntos participando e decidindo sobre as unidades. Mas tem outros que não têm, isso talvez porque o chefe de unidade não tem o mesmo dinamismo em todos os casos, ou porque não se tem os recursos necessários. (Vivência 33).

O processo de participação teve início no ano de 2010 com uma primeira reunião de sensibilização sobre o Conselho Gestor. Em maio de 2011 concluiu a primeira rodada de reuniões de sensibilização a qual congregou 45 comunidades de dez etnias. No processo foi apresentado o ICMBio e as mudanças do MMA. Como estratégia, foram percorridos os principais rios da área realizando 14 reuniões. A estratégia de participação busca o estabelecimento de pactos que permitam uma gestão compartilhada do Parque. Como **resultado** deste processo em de junho de 2012, foi oficializada a criação do Conselho Gestor do Parque Nacional Pico da Neblina. A finalidade deste conselho é contribuir com ações voltadas para o efetivo cumprimento dos objetivos de criação e implementação do Plano de Manejo do Parque (ICMBIO, 2012, art 1). O conselho está composto por:

- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- Coordenação Regional do Rio Negro da Fundação Nacional do Índio;
- 2ª Brigada de Infantaria de Selva e Guarnição do Exército Brasileiro;
- Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI/DSEI Alto Rio Negro e DSEI Yanomami;
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM/Campus de São Gabriel da Cachoeira;
- Prefeituras Municipais de Santa Isabel do Rio Negro/AM e São Gabriel da Cachoeira/AM;
- Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN;

- Serviço e Cooperação com o Povo Yanomami – Secoya;
- Instituto Socioambiental – ISA;
- Diocese de São Gabriel da Cachoeira/Inspetoria Salesiana;
- 7 representantes das comunidades presentes na área do parque (1 por cada setor).

Atualmente o processo se encontra na fase de discussão do regimento interno do Conselho Gestor. Assim são desenvolvidas oficinas de capacitação com as comunidades indígenas. Estabelecendo se dessa forma um processo contínuo com as comunidades e a formação de canais formais e propositivos com o Conselho Gestor. Um dos principais limitantes do processo está na disponibilidade econômica de recursos para a gestão do ICMBio .

o processo anda aos poucos, foi criado o conselho gestor e chamadas as comunidades indígenas presentes nas áreas sobrepostas ao Parque. A discussão é lenta porque tudo tem que ser muito bem discutido, muito bem consensuado, a discussão tem que gerar de forma participativa um novo instrumento pelo fato de ter população indígena em uma unidade de uso integral. (Vivência 34)

Uma das reflexões provocadas na experiência do PARNA do Pico da Neblina é a delimitação de unidades de conservação de usos restritos em áreas sabidamente habitadas por comunidades indígenas. Tal situação gera um aumento dos conflitos presentes no território e um distanciamento das comunidades, assim como o questionamento das estratégias de proteção e conservação e dos instrumentos de gestão de tais unidades, os quais devem refletir sobre as experiências que no próprio Brasil amostram a importância e o valor agregado das comunidades nos processos de conservação.

5.2.4. O Zoneamento Participativo nas experiências de São Gabriel da Cachoeira

Como foi proposto no *capítulo 1*, entendemos o zoneamento participativo como um instrumento que define zonas dentro do território a partir tanto da síntese dos conhecimentos científico e local, como do estabelecimento de acordos sociais. Nesse contexto, considerando que o zoneamento é um produto das experiências descritas, a seguir, tais experiências serão analisadas sob três critérios: 1) Nível de participação social; 2) Diálogo entre instrumentos de gestão e 3) Atores e relacionamentos. Esses critérios nos permitem categorizar o instrumento

dentro do conceito de participação proposto no *Capítulo 1* e que atinge não só a inclusão dos atores sociais nos processos de gestão, mas também a harmonização institucional, normativa e procedimental que envolve o zoneamento.

Níveis de Participação

As três experiências apresentadas têm dentre seus princípios a participação. De maneira explícita, o Plano Diretor se autodenomina Participativo e as outras duas experiências assumem a participação como parte dos seus processos. Tal caráter analisado sob a proposta de graus de participação feita na presente dissertação (ver capítulo 1), permite nos identificar (Gráfico 8) que:

Para o caso do MacroZEE trata-se de um instrumento de **participação passiva**, caráter justificado na escala em que é construído. Seu início se dá por iniciativa do Estado. A participação social alcança como máximo nível a consulta, evento que se apresenta como um ponto isolado, sem responder a um processo prévio de transferência e construção de conhecimento. Os aportes gerados pelas Consultas Públicas são valorizados através de documentação e análise. Não gera estruturas de participação social, mas incrementa a articulação interinstitucional. Existe uma alta disponibilidade de acesso à informação gerada. Permite o incremento dos níveis de participação através dos denominados ZEE participativos, os quais devem estabelecer no mínimo parcerias se categorizando nesse momento como instrumentos de participação ativa.

Por outro lado, os Planos Diretores, instrumentos que no seu ideário propõem o conceito de controle social através três estratégias: acesso a informação, publicidade de documentos e produtos e promoção de audiências e consultas públicas. O que os categoriza como de **participação passiva**. Mas esse instrumento, na experiência do Município, durante as fases de início e formulação, foi levado até o nível de parceria, sendo categorizado nesses momentos como um instrumento de **participação ativa**. Destaca-se o tipo de decisão que origina o processo, a qual configura uma decisão conjunta entre o Estado e a Sociedade Civil. A adoção da participação como uma metodologia e não como um componente transversal. A constituição de uma instância de participação produto do processo. A ampla vinculação de atores sociais. E a construção de uma proposta conjunta de macrozoneamento e regiões administrativas. Tal nível deveria ter se mantido nas fases posteriores, mas a descontinuidade

na execução levou à finalização do processo participativo, sendo assim categorizado como um instrumento **sem participação**.

Por fim, o Plano de Manejo do Parque Pico da Neblina, instrumento que se encontra em processo de construção, apresenta desde o ideário (definido na regulamentação do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Roteiro Metodológico para formulação de planes de manejo) uma proposta de zoneamento de **participação passiva**, a qual responde em maior medida a critérios técnicos de conservação. Tal proposta no caso da sobreposição com terra indígena está sujeita a um processo de negociação direta com as comunidades presentes, sendo para o caso específico do Município de São Gabriel da Cachoeira um instrumento que deveria se categorizar como de **participação ativa**.

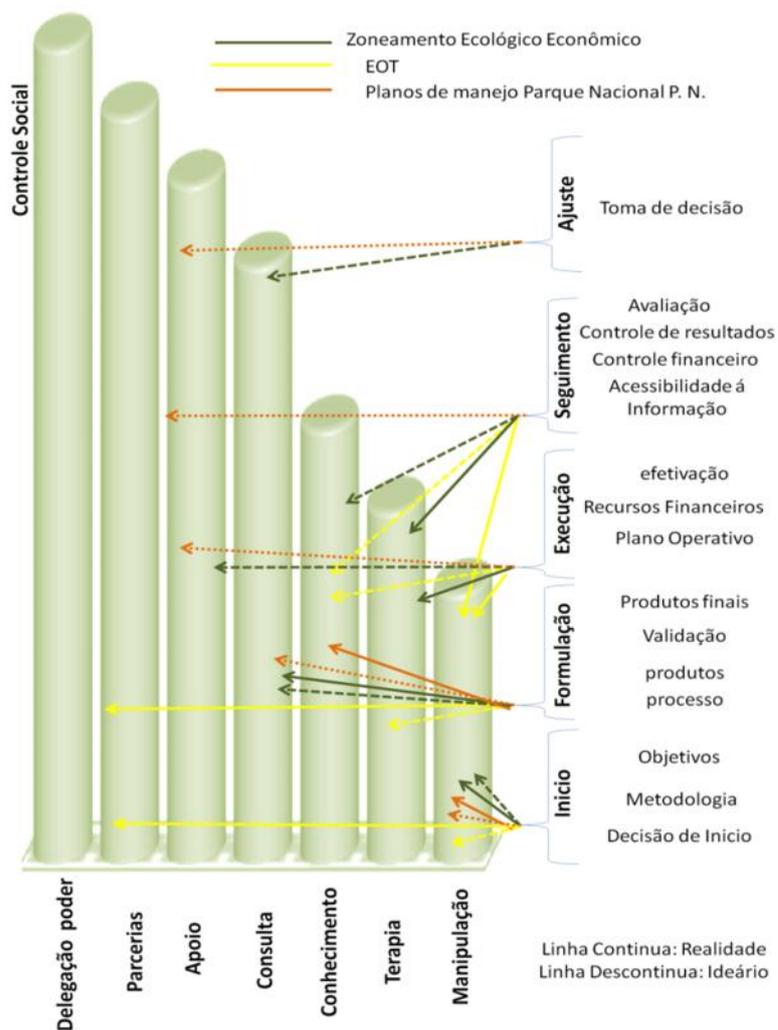


Gráfico 8 Níveis de participação instrumentos de GAT São Gabriel da Cachoeira
Fonte: Elaboração própria 2014

Diálogo entre instrumento de gestão.

O participativo deve se refletir no diálogo gerado no nível horizontal, é dizer na articulação entre os diferentes instrumentos de GAT. Nesse sentido deve-se analisar tanto os aspectos normativos como os procedimentais existentes. A duplicidade de instrumentos e/ou a falta de diálogo entre eles gera implicações para o manejo e a tomada de decisões, assim como limitações para o sucesso dos objetivos estabelecidos nos pactos sociais gerados.

De acordo com o ideário apresentado no *capítulo 3*, o ZEE é o instrumento articulador da gestão ambiental e territorial. A partir deste instrumento devem ser geradas políticas e estratégias do nível Regional e Federal. Dentro de seus desdobramentos estão os ZEE participativos, os quais atuam como instrumentos articuladores no nível municipal. Mas a realidade do município de São Gabriel da Cachoeira apresenta como característica especial a conformação jurídica do seu território, na qual mais de 90% da área do município se encontra sob a figura jurídica de terra indígena. Tal condição, somada à extensão territorial (sendo um dos municípios de maior tamanho do país) fazem questionar a aplicabilidade do ideário e permitem identificar falhas na articulação dos diversos instrumentos (devido a vazios normativos e à falta de clareza).

a demarcação da terra indígena foi cumprida, mas o ponto mais importante é agora que a terra foi demarcada, o que fazer com tudo isso?. As pessoas não sabem exatamente que fazer nem podem fazer nada. A prefeitura não tem autonomia de gestão, as comunidades indígenas também não. O que fazer? apenas estamos começando, o PNGATI talvez seja esse instrumento que estamos precisando (Vivência 32).

Nesse contexto, o Macrozoneamento do Estado do Amazonas não realiza maiores aportes e iniciativas locais, com maior especificidade, como o Plano Diretor Participativo e o Macrozoneamento do ano 2002⁷², não são reconhecidas nem atendidas de forma integral, nas intervenções feitas pelo Estado no Território. Sendo realizada uma gestão parcelada em

⁷² Trabalho realizado por meio de uma parceria entre a Federação das Organizações Indígenas (Foim) e Instituto Socioambiental (ISA) para fornecer subsídios à formulação do Programa Regional de Desenvolvimento Indígena Sustentável (PRDIS). Os trabalhos de mapeamento foram realizados na escala de 1:250.000, sofrendo um detalhamento (escala 1:50.000) apenas para a comunidade de Iauretê (Rio Uaupés) e para a sede municipal de São Gabriel da Cachoeira.

programas e ações setoriais, ponto no qual se ressaltam os avanços nos temas de saúde e educação, mas também os vazios e a falta de clareza sobre a gestão em terra indígena (aspecto que se espera solucionar em boa medida através dos planos de gestão territorial e ambiental instituídos pela PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas).

A Autonomia da população indígena sobre seu território, nunca ficou muito clara aqui em São Gabriel. Apesar de ter plano diretor e de ter a demarcação finalizada, a questão ficou guardada no plano teórico. Na prática a mudança que aconteceu depois da demarcação da terra indígena para hoje é incipiente ou quase nenhuma (Vivência 28).

Outro ponto de articulação está no diálogo ente o plano de manejo da unidade de conservação para o caso de São Gabriel da Cachoeira, o plano de manejo do PARNA Pico da Neblina e a gestão em terra indígena. Neste sentido, o decreto 5758 de 2006 normatizou que as terras indígenas estas incluídas no plano nacional de área protegidas, não se tratando de uma área de conservação, mas de áreas de proteção especial, que devem ser manejadas no contexto de uma negociação com as comunidades presentes na área. Processo do plano de manejo do PARNA, atualmente avança no município permitindo evidenciar a falta de articulação entre figuras jurídicas e a necessidade de novos instrumentos para a gestão de unidades de conservação partir do reconhecimento das condições do lugar⁷³.

Os instrumentos não conversam se precisa avançar muito mais porque se faz um plano diretor, é um instrumento que ele não é estático, precisa tirar do papel, precisa se conhecer, as vezes o gestor anterior fez, elaborou, mas o gestor que assume não toma nem conhecimento daquele plano. Ele quer fazer novas obras sem respeitar o que foi planejado. Isso acontece com todos os instrumentos, não conversam entre si (Vivência 33).

No local, não existe uma articulação entre os instrumentos de gestão da administração municipal. O plano diretor não é atendido na execução dos planos de governo e menos ainda no PPA - Plano Plurianual ou Plano Operacional Anual. Tais instrumentos são definidos em respostas à vontade política do gestor eleito.

⁷³ Há registro de cerca de 60 casos de sobreposição de terras indígenas e UC's no Brasil, muitas das quais foram declaradas com conhecimento de ocupação indígenas (SOUSA; ALMEIDA, 2013).

O PPA é uma lei federal que deveria estar articulada com o plano diretor. Nós fizemos um plano diretor o qual se tornou em uma lei federal. O PPA também é uma lei federal que todos os municípios devem ter. Se você não tem PPA seu município não recebe recursos. Mas na realidade ninguém por incrível que pareça cuida da articulação desses planos. (Vivência 24).

Ao todo, o zoneamento produzido pelos diferentes instrumentos não é adotado como ponto de articulação. Pelo contrario é olhado como um produto cartográfico de informação geral desvinculado das estratégias, políticas, programas e ações aplicados no município.

Atores e Relacionamentos

Nas experiências apresentadas é evidente a geração de novos espaços de participação nos quais a sociedade em geral pode ser parte dos diferentes processos. Os ideários e práticas cada vez, incorporam mais aspectos participativos. Mas o participativo deve ir além, gerando melhores relacionamentos entre atores. Sobre esse olhar:

Os relacionamentos no município de São Gabriel da Cachoeira estão limitados pelas condições de **acessibilidade, comunicação e conectividade**. As características geográficas, somadas à extensão do município, a altos custos do combustível e a deficiências das redes de telecomunicação, geram limitações na articulação entre entidades e por sua vez entre estas e as populações presentes no município. As limitações chegam inclusive a restringir o acesso aos níveis básicos de informação. Nesse sentido, destaca-se como ponto chave de comunicação entre instituições e comunidades indígenas a FOIRN- Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro e o Forum Interinstitucional de São Gabriel da Cachoeira, assim como a importância da comunicação por radiofonia.

Os **principais atores locais** relacionados com as experiências apresentadas são, como mostra o Gráfico 9, a Prefeitura, a FOIRN, a FUNAI, o ICMBio e o ISA- Instituto Socioambiental. Nesse gráfico identifica-se um rompimento no diálogo com a prefeitura, mas um forte relacionamento entre FUNAI, FOIRN e ISA, assim como um diálogo sem conflitos com o ICMBio. O papel da FOIRN é evidente (sendo o ponto de maior articulação no local). Em relação às relações no urbano, estas estão marcadas pelo enfraquecimento dos relacionamentos estabelecidos por e com as Associações dos Bairros. Observa-se também o relacionamento entre instituições do nível nacional e federal, o qual, mesmo que ainda incipiente foi fortalecido pontualmente pelo processo interinstitucional gerado pelo

Macrozoneamento do Estado. Por fim as relações entre a governo estadual e a prefeitura apresentam fraturas no diálogo, o que gera limitantes na gestão, configurando por sua vez, conflitos e interrupções no diálogo entre o nível estadual e municipal.

De acordo com o discutido, observa se que mesmo nas experiências analisadas o zoneamento não tem sido efetivado; os processos, sim, têm incrementado a articulação entre os diferentes atores institucionais e sociais.

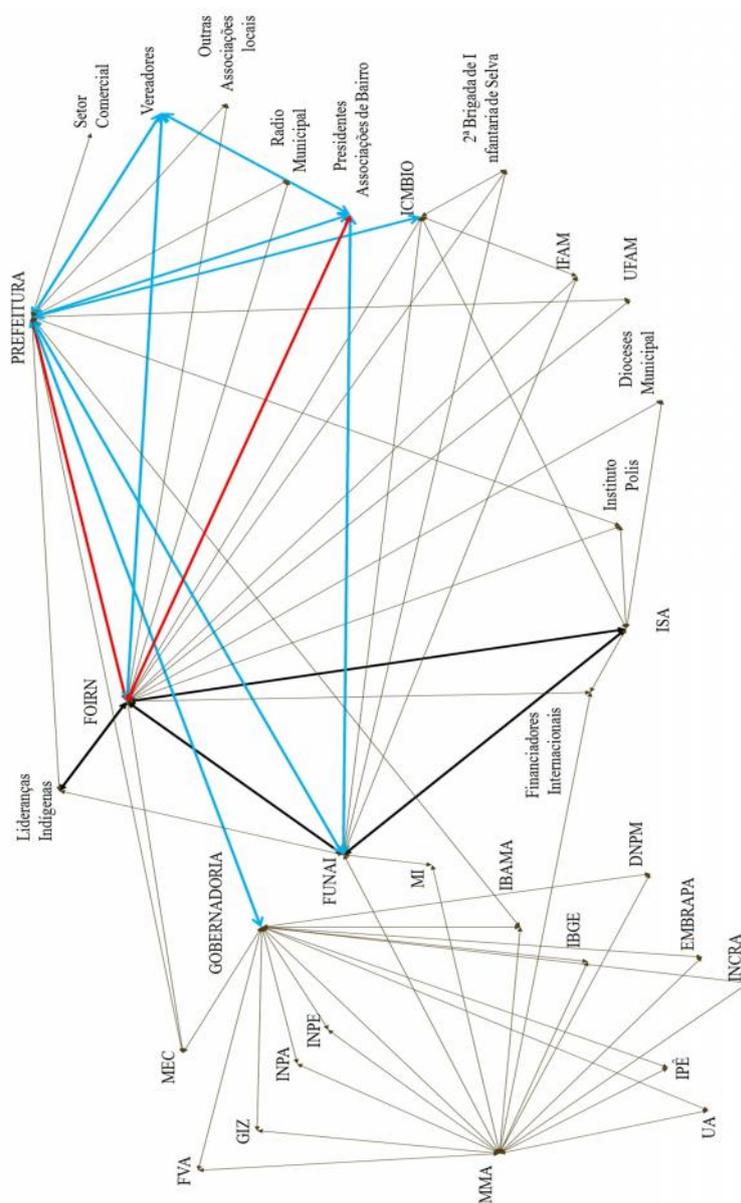


Gráfico 9 Atores e Relacionamentos Município de São Gabriel da Cachoeira

Fonte: *Elaboração própria 2014*⁷⁴

⁷⁴ Os atores e os relacionamentos apresentados são produto da análise das entrevistas realizadas feitas durante a pesquisa *in loco*.

6. DESVENDANDO O ZONEAMENTO PARTICIPATIVO

*Os homens e mulheres só se apropriam daquilo que faz sentido;
só se apropriam daquilo a que atribuem uma significação, e
assim, toda apropriação material é, ao mesmo tempo simbólica.*

Porto-Gonçalves.

Considerando que o zoneamento é categorizado como participativo, resultado de uma construção conjunta Estado-Sociedade (que vai até estabelecer acordos sociais, para o uso do território e que só pode ser efetivado mediante a apropriação social), a seguir, realizaremos uma análise fenomenológica, que tem por objetivo identificar o significado e as essências desse instrumento através da experiência dos sujeitos que o vivenciam (GIORGI, 1985).

Nesse contexto adentramos o conceito do mundo vivido, o qual é definido por Dartigues (1992) como o mundo do cotidiano. Tal conceito é importado da fenomenologia para a Geografia Humanista, referindo-se ao mundo da vida, da experiência e das relações tecidas nele; “experiência que abrange as diferentes maneiras através das quais uma pessoa conhece e constrói a realidade” (TUAN, 1983 p. 9). Sob esse entendimento, o zoneamento participativo é analisado como uma experiência tanto individual quanto coletiva, experiência que só pode ser conhecida através de quem vive a situação concreta (quer dizer, de quem a vê, a ouve, a sente, a recorda, a vivência na sua própria vida).

Embutidos nesse entendimento conceitual, durante a pesquisa *in loco* foi realizada a coleta e análise de texto (falado e escrito) enquadrada na observação participante, a que como descreve Moreira (2002, p.52) “combina ao mesmo tempo a participação ativa com os sujeitos, a observação intensiva em ambientes naturais, entrevistas abertas informais e análise documental”.

(...) os pesquisadores devem imergir nos mundos de seus sujeitos. As pessoas precisam ser estudadas em seus próprios termos, devendo o pesquisador tentar apreender os sentidos simbólicos que as pessoas definem como importantes e reais. (MOREIRA 2002, p.51).

Ao total foram realizadas 12 entrevistas abertas e quatro exercícios de diálogo, Igualmente são utilizados como apoio alguns dos fragmentos das 18 entrevistas semiestruturadas relacionadas para a documentação das experiências dos municípios.



Fotografia 6 Estratégias de pesquisa.

6.1. O DESENHO - MAPAS MENTAIS DO ZONEAMENTO.

“Os homens, os grupos e os lugares são realidades variáveis” e que, portanto, merecem ser estudados com maior rigor e profundidade, respeitando sua natureza “material, histórica e geográfica” (CLAVAL, 1999b, p. 63). A construção dos mapas mentais foi realizada partindo do conceito e instrumental teórico do Diálogo. Para isso o método proposto por Bohm (1996) foi adaptado para a realização da leitura das características do diálogo e o significado do zoneamento, através da observação intencional e da utilização do mapeamento cognitivo.

É importante destacar que os mapas mentais estão relacionados às características do mundo real, ou seja, não são construções imaginárias, de lugares imaginários, segundo Kozel, Teixeira E Nogueira (1999), são constituídas por sujeitos históricos, reais, reproduzindo lugares reais, vividos, produzidos e construídos materialmente (KOZEL. 2009. p.7).

Desse modo, são apresentados três mapas mentais denominados: indígena, urbano e técnico. Cada um desses mapas mostra a construção mental predominante desses três grupos de atores (atores indígenas, atores urbanos, atores profissionais ou técnicos) presentes nas experiências de gestão ambiental territorial dos municípios de Mitú e São Gabriel da Cachoeira.



Figura 24 Mapa Mental Indígena

Fonte: Elaboração própria 2014 a partir dos depoimentos dos atores participantes da pesquisa.

Desde el comienzo del mundo, cuando la gente empieza a vivir, el que hizo a la gente le dio un territorio para vivir, para cada etnia dijo, este es el territorio, quien vive aquí case y pesque, aquí solo para frutas silvestres, donde la gente tiene que buscar las pepas para comer, aquí va a ser la casa del pensamiento, aquí no se puede pisar, ni se puede llegar, y aquí va a ser la vivienda del hombre. todos esos lugares, donde se puede pescar, casar, vivir, los lugares sagrados están en el conocimiento de los viejos (Vivência 16).

O zoneamento é como quando você vai arrumar sua casa, você vai ver assim, será que eu tenho que arrumar? moram cinco pessoas, então tem que perguntar dessas pessoas de que forma eles querem também que seja arrumada a casa. Onde vai ficar cada coisa, a escola, a praça, o hospital, o aeroporto, o setor comercial, as novas casas (Vivência 29).

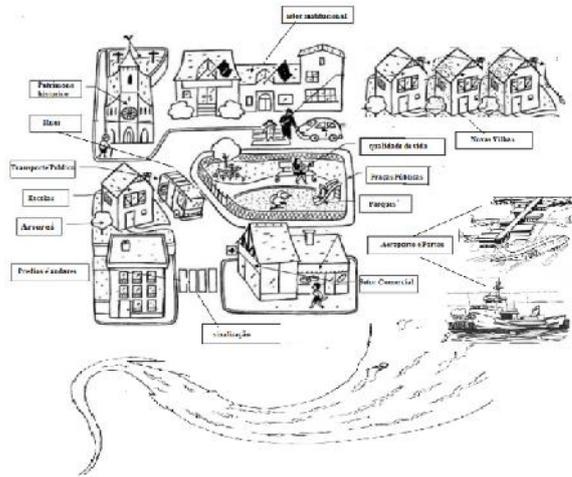


Figura 25 Mapa Mental Habitante Urbano

Fonte: Elaboração própria 2014 a partir dos depoimentos dos atores participantes da pesquisa.

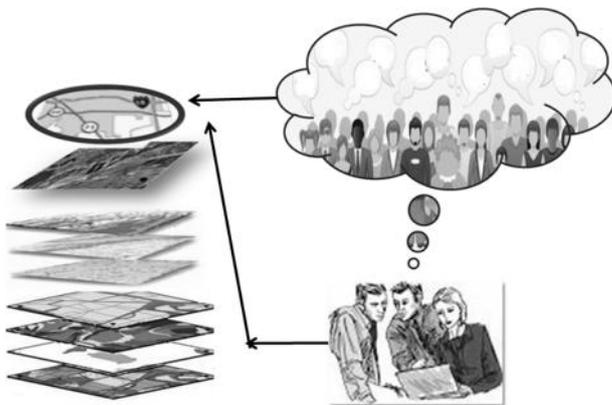


Figura 26 Mapa Mental Técnico

Fonte: Elaboração própria 2014 a partir dos depoimentos dos atores participantes da pesquisa

La zonificación, es una subdivisión del territorio que posibilita en un área determinada de acuerdo al fin para el cual se está zonificando a identificación de zonas distintas entre sí y muy similares al interior de cada una. Al ser una zonificación participativa está involucra a todos las actores que se encuentran en el territorio en un proceso de concertación y toma de decisión sobre los usos que se le darán a cada una de estas áreas. (Vivência 1).

Nos mapas mentais, pode-se observar como os signos das imagens plasmadas geram elementos básicos para a compreensão do fenômeno em estudo, não sendo apenas uma representação individual, senão o resultado da integração do significado coletivo, compartilhado em valores e significados. Cada um dos grupos analisados apresenta características próprias ao meio no qual tem adquirido a base de conhecimento com que interpreta o significado do zoneamento participativo. Deste modo:

- O mapa mental indígena (Figura 24) representa o encontro entre o simbólico e o material. Tal aspecto, como foi descrito no capítulo 4, está marcado pelo mito da origem compartilhado pelos povos indígenas dos municípios analisados. A origem estabeleceu uma ordem hierárquica e de uso do território que faz parte do mundo vivido pelas comunidades e que condiz com a apropriação que estas comunidades mostram para instrumentos que valorizam sua cosmovisão. Tal condição faz com que o etnozoneamento seja reconhecido como um instrumento próprio que gera acordos sociais expressados em ferramentas como os calendários ecológicos.
- O mapa mental do habitante urbano (Figura 25) mostra uma visão de cidade funcional, na qual se manifesta como principal interesse o estabelecimento de uma organização da infraestrutura urbana e de serviços públicos, com vistas a uma melhor habitabilidade da cidade. O habitante dessas cidades amazônicas mantém sua vinculação com o meio natural, a qual se faz evidente no reconhecimento do Rio como um elemento estruturante. Os zoneamentos urbanos das cidades de Mitú e São Gabriel da Cachoeira não têm gerado acordos sociais nem têm sido interiorizados na sua totalidade pelos habitantes das cidades: isso devido, em grande parte, a seu significado encontra-se fragmentado em aspectos setoriais tais como habitação, transporte, saúde, educação e sua interpretação não vai além da visualização cartográfica de zonas.
- O mapa mental técnico (Figura 26) corresponde à significação predominantemente atribuída pelos atores vinculados como funcionários ou executores dos processos institucionais de gestão ambiental e territorial. Tal concepção está marcada por uma visão técnica do processo, na qual a identificação de zonas homogêneas a partir do conhecimento do meio físico-biótico e a identificação de potencialidades e vulnerabilidades do território são consideradas como a principal característica do zoneamento. No mapa mental é a partir desse conhecimento técnico que se devem iniciar os processos participativos. Uma vez determinadas zonas, os usos devem ser combinados com as populações que habitam o território.

Uma segunda observação foi feita durante o processo de construção dos mapas mentais, esta correspondeu aos comportamentos dialógicos – tons de voz, expressões corpóreas, respostas de interesse ou desinteresse. Tal observação permite identificar características específicas dos diversos atores nos processos participativos⁷⁵.

Tabela 5 Características Dialógicas por Tipo Representação

Tipo de representação	Características				
	Respeito dos outros	Tom de voz	Expressões Corpóreas	Momento de Intervenção	Atenção ao diálogo
Liderança Indígena	Alto	Médio	Confiança	No Final	Completa
Liderança de escrita ⁷⁶	Básico	Baixo	Desconfiança	Não voluntario	Pontual
Nova Liderança Indígena	Básico	Alto	Nervosismo	Indicado	Pontual
Indígena	Alto	Baixo	Incômodo	Necessário	Intermitente
Líder Urbano Consolidado	Alto	Médio	Confiança	Frequente	Completa
Líder Urbano Conflituoso	Baixo	Alto	Imposição	Frequente	Completa
Associação de Bairro	Alto	Médio	Incômodo	Não voluntario	Completa
Docente	Alto	Médio	Autoconfiança	Pontual	Completa
Jovem iniciante	Básico	Baixo	Nervosismo	Não voluntario	Intermitente
Profissional	Médio	Médio	Confiança	Pontual	Pontual
Profissional advogado	Alto	Alto	Confiança	Pontual	Pontual
Setores Produtivos	Médio	Alto	Autoconfiança	Pontual	Pontual
Funcionários Públicos 1	Médio	Alto	Imposição	Pontual	Nenhuma
Funcionários Públicos 2	Alto	Médio	Confiança	Indicado	Completa

Os resultados das observações permitiram identificar tendências de comportamento similares nos atores dos dois municípios (Tabela 5), o que não significa que todos assumam tais características, mas sim, que existe um padrão de comportamento associado a cada tipo ator (o que por sua vez se reflete na organização da que faz parte). Pode-se, então, considerar que o comportamento de uma liderança é parte da aprendizagem de significados compartilhados dentro do coletivo.

⁷⁵ Foram selecionados dois eventos por município, tendo assistido desta maneira a dois conselhos diretivos de organizações, uma apresentação de resultados de projeto e uma conferencia participativa.

⁷⁶ Liderança de escrita se refere a representantes que não são representativos da comunidade, seja porque são impostos, seja porque não conhecem a realidade das comunidades, ou ainda porque não têm a experiência. Dessa forma, esse tipo de líderes só representa a comunidade de nome.

Outras características dialógicas identificadas foram:

De lugar: A dinâmica do diálogo sofre variações dependendo do lugar no qual acontece o encontro. Alguns lugares enquadrados em conceitos institucionais, tais como a Câmara Municipal ou espaços dentro de instituições públicas, geram ambientes que limitam o diálogo, pois mentalmente, tais lugares têm associadas restrições temáticas. Por outro lado, os encontros que acontecem dentro do lugar onde vivem os participantes ou em lugares neutros (parque, lanchonete, rua), ativam a dinâmica do diálogo, permitindo a incorporação de temas considerados polêmicos (queixas, denúncias, dúvidas e desejos).

Idiomáticas: Os municípios analisados apresentam uma alta diversidade cultural, manifestada, entre outros, por sua riqueza linguística (ver capítulo 4). Tal característica faz parte do cotidiano das comunidades e constitui um potencializador do diálogo. Os encontros na língua dos participantes têm uma participação mais ativa que os realizados em espanhol ou em português. Do mesmo modo observou se que as intervenções realizadas em línguas, geram maior grau de atenção entre os assistentes.

Culturais: As populações tradicionais dos dois municípios compartilham uma série de episódios históricos (ver capítulo 4) que têm deixado profundas marcas nas questões culturais e que, por sua vez, permite evidenciar sua capacidade de reação ante as crises da própria estrutura social e cultural. As comunidades se recriam, reapropriam se do território e resistem à homogeneização da sociedade envolvente, adotando novos valores e reafirmando sua cultura. Todo esse processo traz como consequência algumas características no diálogo dessas comunidades com atores não indígenas, tais como temor, desconfiança, distanciamento e preconceito.



Fotografia 7 Características Dialógicas

Identificados os três principais mapas mentais e as características dialógicas por tipo de representação – elementos que facilitam a leitura das vivências individuais e coletivas do zoneamento participativo – a seguir, continuamos a análise fenomenológica através do modelo proposto por Sanders (1982). Tal análise procura a visão livre do que em uma experiência é essencial. Trata-se, então, de uma análise intencional da correlação entre como é percebido o objeto – o zoneamento participativo – e a apreensão subjetiva desse objeto - a experiência do zoneamento participativo. O último estado da análise está caracterizado pela identificação de temáticas emergentes e pela reflexão sobre as mesmas em um processo denominado de *redução eidética* que conduz ao essencial do fenômeno estudado.

6.2. TEMÁTICAS EMERGENTES

Uma vez realizada as entrevistas e os encontros de diálogo (as quais foram escutadas em duas rodadas, para logo ser digitalizadas, lidas e classificadas na matriz de temáticas emergentes), identificaram-se 48 temáticas iniciais, as quais mediante o processo de redução reflexiva e de correlação foram classificadas em 12 grandes temáticas.

1. Descontinuidade dos Processos

O planejamento está fora da agenda dos prefeitos, fora da agenda dos vereadores, fora da agenda dos secretários. Falar de planejamento participativo é utópico, um zoneamento participativo não tem como ser sem o interesse dos gestores para sua efetivação. (vivência 2)
(vivência 32)

Existen procesos de participación a través de aquellas convocatorias e eventos que permiten la participación de las comunidades, pero hay una falencia en la continuidad de esos procesos. Son un evento y ya. Se convoca a la gente, se firma la asistencia y se acabo el proceso (vivência 2)

2. Desinteresse na Participação

A percepção da inoperância do poder público é muito mais profunda que a percepção dos direitos para fazer cobrança social. A população ficou cética, distanciou-se da política, distanciou-se do processo participativo (Vivência 22).

Se presenta una desmotivación en la población porque está acompaña los procesos sin ver ningún resultado, el tiempo paso. Yo voy a las reuniones y nada pasa, todo sigue igual, si nunca pasa nada porque ahora sí, El estado verá que hace yo ya me canse de firmar listas de asistencia. (Vivência 6)

3. Desarticulação de ações

Não existe uma visão comum sobre as políticas da região, se criam impasses por contas das políticas setoriais, cada ministério tem seus interesses individuais, além das imposições de setores econômicos que têm uma lógica completamente distinta. A Amazônia é uma areia de impasses e desarticulação de ações. O ZEE não é de interesse do governo, porque é restritivo para ele mesmo. (Vivência 28).

Intereses propios y políticos, ese afán de protagonismo, ese quiero ser yo el que aparece y nadie más, es uno de los grandes limites, los intereses propios no permiten un trabajo en conjunto e continuo entre las instituciones. (Vivência 10)

4. Preparação para a participação

As pessoas precisam da capacitação, não só para participar senão também para se motivar ao exercício cidadão. Quem se capacita assiste com maior compromisso e consciência, participa mais. Isso aqui não acontece, a gente vai para reunião sem saber se quer o tema. (Vivência 26)

La educación es un aspecto de alta importancia en la generación de una cultura de participación, la educación actual no forma solo instruye, la educación está desenfocada e desarraiga a los muchachos. Como planificar el territorio si ni siquiera conocen donde viven (Vivência 15).

5. Manipulação da participação.

A participação é necessária pra gerar alguns projetos, por isso se utilizam as convocatórias, é só para apresentar os resultados, há uma pressão pela participação que faz com que a pressa seja só pelas folhas de assistência e não pelo mesmo processo participativo. (Vivência 29).

Se hace una Zonificación que para un mejor uso del territorio, pero la información puede servirle a los intereses de otros, como los mineros que ya están queriendo manipular a las comunidades indígenas para que en sus planos de vida dejen usos mineros. Cuando las comunidades nunca han tenido la minería como una actividad. (Vivência 19).

6. Imposição de modelos externos

O desprezo pela vida indígena faz que não se veja como um modelo de desenvolvimento. Ser indígena, trabalhar no sitio, não tem que dar vergonha. Para mim se não tiver dinheiro, tou empregado em casa. É uma outra opção de viver. De viver bem. (Vivência 24).

Las comunidades tienen una forma de ver y de entender su realidad, cuando un proyecto llega con recursos a imponerles una solución, está es aceptada pero eso no significa que los involucre, no es vinculante y el proceso no llega a ser empoderado. Cuando la necesidad es identificada con la comunidad, y la responsabilidad de solución es compartida y cuando además se incorpora el conocimiento alternativo de la comunidad, aparecen soluciones mucho más viables y trascendentales para la transformación de la realidad. Vivência 12.

7. Comunicação, Conectividade e Mobilidade.

Nas instituições, não existe estrutura, nem logística para responder aos altos custos e os recursos necessários para um processo participativo na Amazônia. As distâncias são sempre longas e o deslocamento custoso. (Vivência 22).

Acá para salir del casco urbano a las comunidades se necesita de un buen dinero en combustible, pasar cachiveras, pasar caminos, llegar a comunidades sin agua, sin luz, no hay acceso por avión, ni buena señal de celular para la comunicación. Todo queda lejos y es costoso, por eso ni las comunidades pueden venir a participar en el casco urbano, ni las instituciones podemos ir con alguna frecuencia a las comunidades (Vivência 20.)

8. Choque Cultural

O índio infelizmente ainda não é reconhecido como ele é, como atualmente vive dentro do território. Até o próprio sistema de educação não é justo. As pessoas acham que o índio é como o que aparece nos filmes. A sociedade comete erros grandes porque os próprios brasileiros não tem informação correta sobre os índios. Isto tem a ver com o preconceito que se tem do índio. (Vivência 31).

Los procesos participativos son excluyentes, hay que hacer las cosas en la metodología de las instituciones, hablar español y entenderlo todo. Entonces esto genera una profunda exclusión en los procesos participativos. Porque eliminan aspectos propios de la realidad que no caben en el sistema de participación impuesto (Vivência 12)

9. Inclusão da Participação na estrutura do Estado

Tem governantes que acham que a mobilização, os conselhos e as associações são a oposição do governo, não são. De certa forma, todas as mobilizações são de ajuda para o prefeito, porque buscam a solução do problema. Os Gestores não estão interessados em abrir mão da participação. (Vivência 25).

Existen los mecanismos, pero las instituciones no tienen interés en que la participación sea algo destacado en el municipio. Porque hay corrupción, porque no tienen recursos económicos, ni profesionales. Porque les demanda tiempo y todo se planifica de afán (Vivência 20)

10. Corrupção

Em São Gabriel da Cachoeira, se apresentaram diversos tipos de corrupção, desvios de recursos, e problemas de execução das políticas públicas, tanto que o município ficou em inadimplência junto ao governo federal. Isso limita qualquer processo. (Vivência 22).

Si tú das la comunidad asiste, si les das de comer y de deber ellos asisten. Parece como si las comunidades estuvieran programadas. Usted viene yo firmo usted me da combustible; usted viene yo firmo usted me da (Vivência 2.)

11. Problemáticas culturais ao interior dos grupos sociais

Líderes natos ou tradicionais, originários, os quais pertencem aos clãs mais altos. São trocado pelos impostos. Eles, muitas vezes são líderes de escrita, que não conhecem nem estão preparados para ser líderes, que não vivem na comunidade. Só porque estudaram, não é para ser liderança, eles têm que falar com os mais velhos, os experientes e aprender deles (Vivência 31).

El alcoholismo es un problema que afecta fuertemente a las comunidades indígenas y es un problema copiado de la sociedad occidental. Este es un problema muy serio que afecta la familia y genera violencia. Este llega al punto que algunos de los capitanes se presentan a las reuniones borrachos y parece que como esto se ha permitido ya es tomado como normal (Vivência 16.)

12. Juventudes e Gênero

A dona de casa acha que quem tem que participar é o Estado, que sua palavra não tem efeito, como nada acontece ainda mais se desmotiva, ela não volta. Ela não exerce como cidadã porque sente que não tem peso nas decisões do estado, mas na escola, o que tem a ver com os filhos ela é ativa, ela cobra, ela briga por melhor qualidade. Os processos devem motivar a participação da mulher, não como a questão de gênero impostas senão como a valoração da mulher como parte da sociedade (Vivência 23).

Los jóvenes tienen una fuerte apatía a la participación, al salir de los colegios, solo piensan en como salir del municipio, ellos nos tienen muchas posibilidades. No hay fuentes de empleo ni sedes de universidad. El índice de suicidios es alto, se presenta un alto de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas. Los jóvenes ya no se preocupan por participar, ni los procesos los vinculan activamente reconociendo sus necesidades. (Vivência 16.)

A categorização das temáticas emergentes permite identificar aspectos de destaque das vivências, mostrando-se evidente a crise gerada pela perda de confiança na gestão pública e a valoração do zoneamento como um subproduto cartográfico. Desse modo, observa-se como a idealização da participação como meio de solução de todos os problemas de gestão tem levado à realização de um inúmeros eventos e processos denominados como “participativos” – os quais tem desgastado as comunidades e criado um conceito de participação utilitarista.

6.3. AS ESSÊNCIAS DO ZONEAMENTO PARTICIPATIVO

Analisadas as temáticas emergentes em um segundo momento reflexivo foram identificadas cinco essências.



Figura 27 Essências do Zoneamento Participativo
Fonte: Elaboração própria 2014

Compromisso do Estado: A efetivação do zoneamento e de qualquer outro instrumento de gestão implica o melhoramento das capacidades institucionais e operativas do aparelho estadual, dando assim o respaldo técnico-institucional e de recursos financeiros necessários para a concretização das políticas públicas. Nesse mesmo sentido, requer-se a abertura de efetivos espaços institucionais que reconheçam a participação como um processo de construção coletiva de país e promovam os exercícios de controle cidadão.

De acordo com Gutberlet (2002), para as políticas ambientais e sociais surtirem efeitos, elas precisam “descer” para o nível local, aproximando-se de quem deveria dar as soluções. Assim, o Zoneamento deve adquirir maiores níveis participativos na medida em que se aproxima ao nível local. O compromisso do Estado deve, então, evidenciar-se sobretudo o fortalecimento do nível básico de gestão pública, o que inclui a qualificação dos funcionários e gestores, a revisão das competências e os recursos dos entes territoriais, ambientais, assim como a harmonização de agendas e pautas institucionais.

Capacidade Cidadã: Os processos participativos vêm sendo observados como o caminho para a eficácia das políticas públicas, sob esse entendimento, são tomados como uma característica do modelo de gestão pública. Ainda assim, na sua aplicação existe uma grande distância entre o ideário e a realidade da participação – na medida em que é mais um discurso

teórico que um processo concreto. Vivenciamos uma prática pouco expressiva da participação, a crise da democracia representativa que como citam (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI, 2012), encontra-se marcada pela apatia dos eleitores e níveis elevados de corrupção. Tal crise abrange a gestão pública cujos resultados conseqüentemente contribuem para incrementar os graus de ceticismo cidadã.

Todo indivíduo é político, o que significa que tem suas opiniões e interesses, sua forma de dirigir a vida e se relacionar com os outros. Esse caráter político deveria ser evidenciado no exercício da participação, mas na maioria de situações somos cidadãos só votantes, contudo, não exercemos nossos deveres como tal. Nesse contexto, a educação tem um papel fundamental na construção de novos cidadãos, requerendo a incorporação de conteúdo e espaços de formação que potencializem novos cidadãos conscientes do seu papel na sociedade. Assim sendo, têm um papel fundamental as instituições educativas de todos os níveis, bem como o reconhecimento e a promoção de formas diferenciadas de educação, como a Etnoeducação.

A participação não é algo que se possa homogeneizar; sobre esse entendimento, os processos de zoneamento devem reconhecer as realidades do lugar, promover processos democráticos e gerar processos de fortalecimento dos recursos intangíveis (emocionais, valores, crenças etc.), os quais formam os indivíduos e suas coletividades. Tais recursos permitem, como o menciona Arriaga (2006), conseguir melhores resultados nos empreendimentos e estratégias sociais.

O incremento das capacidades cidadãs deve permitir que atores das comunidades locais e regionais, de forma crescente, desenvolvam experiências associativas e comunitárias nas quais o poder do Estado seja respeitado enquanto ordenador jurídico político, mas não como interventor único dos destinos da vida cotidiana dos habitantes (RÜCKERT, 2007).

Reconhecimento da Diferença: Apresenta-se uma simplificação que não reconhece as características do lugar, a história, a cultura e as realidades locais (integrando tudo sob um olhar prático, no qual as metodologias pretendem uma homogeneização da gestão que esquece a diversidade do território); a isto, soma-se o imediatismo econômico que imposição de soluções baseadas na proteção da riqueza da região e sobre a qual são feitos projetos que não respondem à realidade local. Urge o reconhecimento da diferença, em uma região caracterizada precisamente por sua diversidade social, ambiental e cultural.

Esse reconhecimento deve ser evidenciado na concepção e na metodologia do zoneamento como instrumento de gestão ambiental territorial. Instrumento este que deve “considerar que além da diversidade natural existe a diversidade cultural e social” (EGLER, 2011, p16). Sob esse entendimento, o Zoneamento Participativo deve ser um instrumento flexível que responda a modelos de desenvolvimento diferenciados. Tais modelos devem sair dos clássicos olhares meramente conservacionistas ou dos modelos predominantemente econômicos, nos quais “deseja-se que a Amazônia ofereça o que tem, mas que fique em seu lugar, como território primitivo, de gente primitiva” (SOUZA, 2002, p.34), para avançar a modelos de desenvolvimento cujo cerne sejam as potencialidades sociais locais⁷⁷.

Nesse contexto, as metodologias devem incorporar o reconhecimento de que a população não é um ator exógeno do zoneamento, requerendo ser ela vinculada ao processo como ator de seu próprio desenvolvimento, através de uma participação ativa em todos os processos. Isso significa que a participação é um elemento estruturante da metodologia e não uma atividade transversal.

Diálogo: Nossa sociedade tem perdido a capacidade de dialogar, condição que se apresenta em todos os níveis, desde a família como base da sociedade, até o Estado e suas próprias instituições. De acordo com Bohm (1996), dialogar é juntar os pensamentos, criando um significado que flui e evoluciona continuamente, levando nos a níveis mais profundos de entendimento. Criando um novo tipo de mentalidade e aprendizagem que incrementa nossa inteligência coletiva. “O objetivo do diálogo não é analisar as coisas, ganhar discussões ou trocar opiniões. Seu propósito é suspender as opiniões e observá-las, ouvir os pontos de vista de todos, suspendê-los e a seguir perceber o que tudo isso significa” (BOHM.1996 p. 65).

Sobre o entendimento, do conceito do diálogo,

reforça a ideia de que se requerem processos participativos que facilitem a construção do consenso e o estabelecimento de interações entre as partes interessadas, para encontrar formas e meios que permitam transcender

⁷⁷ A potencialidade social significa a capacidade social de usufruir dos bens naturais (aí inclusos os serviços ambientais), sem degradá-los e, portanto, constitui um dos aspectos fundamentais do processo de desenvolvimento que garante a sustentabilidade intergeracional (EGLER, 2011, p17).

as divisões sociais e construir coesão social e confiança (ARRIAGADA, 2006, p. 11).

Cada vez mais aspectos, entre os que se destaca a fragmentação do pensamento, nos distanciam uns dos outros. Situação que, analisada no contexto do Zoneamento Participativo, evidencia a necessidade do diálogo multidisciplinar, não se tratando só de uma equipe, senão de um trabalho em equipe. Tal diálogo por sua vez, deve acontecer entre o conhecimento tradicional indígena e não indígena ou ocidental, gerando em todos os casos conhecimento coletivo cujo processo de construção permita uma maior apropriação dos significados gerados.

Um grupo que se movimenta constantemente no sentido da coerência do significado comum, pode ser a maneira de gerar um novo tipo de cultura, o qual poder-se-ia espalhar através da formação de novos grupos, e poderia trocar o jeito como as pessoas pensam juntas e não como o fazem na oposição. Então, as pessoas poderiam se aproximar dos problemas do mundo de uma maneira diferente que faria possível que estas se transformassem do jeito que já não se apresentarem dificuldades sociais insuperáveis (PORTUGALI, 1995 p.322).

Dessa forma, o diálogo também deve facilitar a articulação entre as esferas e agendas do governo e destas com a sociedade, gerando os acordos interinstitucionais e sociais necessários para a efetivação do zoneamento.

Pactos Sociais: Devem-se reconhecer os grandes avanços que nas últimas décadas vêm apresentando os aspectos participativos nos diversos espaços da gestão pública. Tais passos, no entanto, devem idealmente avançar à consolidação de pactos sociais de uso do território, nos quais seja aplicado o conceito amplo do controle social. Em outras palavras, processos de descentralização do Estado nos quais a sociedade organizada participa da solução dos problemas sociais, com amparo legal e como produto de uma participação social ativa.

O objetivo da participação social é a intervenção de maneira direta ou indireta nos assuntos da vida coletiva de uma comunidade, podendo ser determinada pelo grau de distribuição do poder no território, neste contexto,

a consulta às comunidades e às novas relações societárias que vêm se desenvolvendo ao seu redor podem gerar alternativas que incorporem a alteridade social que até agora se tem formado de modo forçado. Isso pode favorecer não só às culturas, mas todo o processo intercultural, o meio ambiente e os investimentos do Estado (PEÑA, 2004, p. 54).

A efetiva participação social no público a partir dos processos sociais nos quais o papel da sociedade civil no local se fortaleça (não só como observadora, mas também como gestora corresponsável do seu desenvolvimento através do estabelecimento de pactos sociais) pode constituir uma blindagem do zoneamento contra ameaças como a corrupção, a utilização da informação gerada em benefício de interesses econômicos particulares ou a falta de vontade política.

Nesse contexto, o avanço ao controle social deve acontecer em uma escala em que o nível de participação vai se incrementando em resposta à apropriação do zoneamento pela sociedade. Sobre esse entendimento, o zoneamento como instrumento multiescalar pode apresentar diferentes níveis de participação. Tais níveis, além de responder ao critério de escala, devem atender às características da população e gerar estratégias de participação justa e equitativa, já que:

restrições econômicas ou sociais podem impedir que determinados indivíduos participem. Podem ocorrer, inclusive, situações em que o comparecimento e a ação nos fóruns de participação estabelecidos constituam monopólio daqueles que não sofrem tais restrições e que podem regularmente se locomover, prescindir de horas de trabalho e ter voz ativa nos canais. Essa situação acaba institucionalizando a exclusão, ao invés de estimular a participação (Manor, 2004, Cleaver, 2005, Fuks; Perissinotto, 2006. Apud FONSECA; BURSZTYN, 2009 p. 26).

Por fim, conclui-se que a principal característica do Zoneamento Participativo – condizendo com as outras essências aqui apresentadas – é a geração de pactos sociais de uso do território, legitimados através de processos de participação real e direta e suportados em processos de controle social respaldados pelo compromisso do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

“A participação popular é uma força imprescindível para fazer sair do papel as conquistas e impulsionar as mudanças necessárias”

Victor Valla

Nesta investigação, foi evidenciada a distância entre a retórica e a prática do zoneamento como instrumento de gestão ambiental territorial, contexto no qual se ressalta o papel do zoneamento participativo como gerador de acordos sociais para o uso do território, (legitimados mediante processos participativos). Tal condição, por sua vez, dinamiza a efetivação da gestão ambiental territorial e posiciona o zoneamento no centro de sua ação.

Os resultados da pesquisa sinalizam a falta de harmonia entre os conceitos de gestão territorial e gestão ambiental, os quais são encarados, em alguns casos, como opostos. Nesse cenário o zelo ambiental é às vezes visto como obstáculo ao desenvolvimento econômico ou o inverso. Nesse contexto, percebe-se – a partir dos modelos de gestão ambiental territorial, apresentados – que tanto na Colômbia como no Brasil, acontece uma sectorização das políticas públicas, que gera uma gestão atomizada e desarticulada. Tal multiplicidade acarreta conflitos institucionais que produzem a fragmentação do território, dificultando a ação e a efetivação das políticas. Embutido nesses modelos, o zoneamento participativo tem como desafio a harmonização do quadro institucional e legal (aspecto que necessita de um alto compromisso do Estado), identificando se, que um dos maiores limitantes para a efetivação deste tipo de zoneamentos é a vontade política e a capacidade institucional do aparelho estadual.

As análises feitas nas experiências e nas vivências mostram que nos dois países existe um avanço na incorporação da participação aos processos de gestão ambiental territorial - uns em maior medida que outros. A decisão sobre quem ocupa o território ou quem explora os recursos cada vez mais reconhece a implicação de interesses distintos e a

necessidade de instâncias de negociação. Destaca-se, assim, que a questão participativa não responde a uma formulação senão que é produto de uma aprendizagem contínua. Sob esse entendimento, a participação não pode ser homogeneizada, ela deve ser definida para cada instrumento – estabelecendo o tipo de participação a ser aplicada e como será garantida e avaliada.

Para o caso pesquisado, os processos denominados como participativos correspondem, em grande medida, a ações do nível de terapia, caracterizadas por eventos de apresentação de processos e resultados ou de consulta (os quais acontecem mais como um processo de transparência da gestão que como um ato de construção participativa). Tal aspecto limita as possibilidades de atuação conjunta entre o Estado e a Sociedade e gera climas de falsa legitimidade, os quais por sua vez impedem a construção de interesses coletivos. Nesse contexto, o zoneamento continua apresentando uma alta tendência à cristalização do território como estratégia para facilitar sua administração e manejo. Essa condição, somada à multiplicidade de zoneamentos, ao contexto de indiferença cidadã pelo público e à baixa capacidade organizacional das comunidades, impede os exercícios de desenvolvimento local, incrementando os conflitos existentes.

Considera-se, assim, que o zoneamento participativo tem um papel decisivo na gestação de modelos locais de desenvolvimento e tomada de decisões – sobretudo ao responder a um processo suportado na legitimidade dos acordos sociais gerados, convertendo se em um instrumento técnico, social, político e de desenvolvimento. As características abordadas adquirem maior importância na região Amazônica frente aos desafios impostos pela lógica meramente econômica (cuja dinâmica mundial impõe ações que respondem a interesses externos e não as realidades locais), sob o entendimento de que a Amazônia não seja somente uma riqueza natural, mas também uma região de justiça e bem-estar social – na realidade não na utopia.

Neste ponto, é significativo registrar que a despeito da geração de espaços e práticas de participação criar ambientes mais equitativos, isso não garante por si só que a participação seja efetiva. Tal aspecto fica evidente nas experiências dos municípios analisados, nas quais restrições econômicas, de comunicação e de mobilidade, impossibilitam a participação igualitária das populações presentes. Por sua vez o discutido gera grupos favorecidos, que criam elites locais de poder. Esse cenário fortalece a manifestação de características próprias da cultura política, tais como o autoritarismo e a corrupção, fragilizando os relacionamentos

entre atores. Assim requer-se processos de construção de cidadania que permitam um melhor exercício tanto da democracia representativa como da participação direta, processos nos quais a educação é um elemento central da construção de sociedade.

Nesse mesmo sentido, as reflexões pautadas nas análises revelam a necessidade de incorporar o diálogo como mecanismo de construção do coletivo, processo por meio do qual a sociedade se torna mais consciente de sua realidade, transformando, por sua vez, as ideias locais em ações efetivas de cogestão Estado-Sociedade. O diálogo deve acontecer não somente entre atores sociais, mas também entre instituições e instrumentos de gestão.

Por fim, com a idealização da participação como meio de solução dos problemas de gestão pública, tem sido promovida uma grande quantidade de eventos denominados como participativos (os quais são desenhados equiparando a participação como a simples assistência a um evento pontual), desse modo, o termo “participativo” parece ser mais um sobrenome de moda que uma característica descritiva dos processos. Tudo é participativo, mas, na prática, são poucos os processos que, além de apresentar o uso desse termo, sustentam-se em metodologias participativas e menor ainda a quantidade que apresenta algum tipo de informação de seguimento que permita avaliar tal característica.

Cumprindo assinalar, que ainda persistem múltiplos embates e limites que impedem as análises do caráter participativo dos zoneamentos realizados. Entre os limitantes se encontram o fato dos resultados dos processos participativos não serem facilmente identificáveis nos documentos técnicos e normativos gerados pelos zoneamentos, além da inexistência de documentação de suporte. A documentação existente corresponde, na maioria dos casos, apenas a folhas de assistência e atas de reunião: tais documentos não são devidamente valorizados, pois em muitos casos são arquivados indevidamente ou perdidos.

Apresentadas as considerações obtidas pelo estudo, faz-se necessário recomendar a realização de mais estudos de enfoque fenomenológico, os quais permitam conhecer as diferentes percepções dos diversos atores – permitindo, assim, analisar o zoneamento ou qualquer outro processo, desde uma visão que valoriza a efetivação e a experiência dos próprios protagonistas. De fato, pelos resultados e pela particularidade desta pesquisa com vistas a um maior debate recomenda-se a realização de pesquisas que visem a acompanhar e a analisar os processos participativos que acontecem na região (cujas particularidades podem

enriquecer a aprendizagem, sob o entendimento da participação como um processo de muitas tentativas, onde os erros e os acertos sejam parte do processo de aprender-fazendo).

Sendo assim, vislumbra-se investigar, em pesquisa futura, o etnozoneamento a fim de identificar, analisar e discutir, através de um processo pontual, a incorporação da participação como elemento estruturante de um processo de gestão ambiental territorial, assim como a elaboração de uma proposta metodológica para a documentação e avaliação dos processos participativos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA SILVA, Adnilson de **Territorialidades e identidade dos coletivos Kawahib da Terra Indígena Uru-Eu-Wau-Wau em Rondônia: “Orevaki Are”** (reencontro) dos “marcadores territoriais”. Tese (Doutorado em Geografia). Curitiba: DG/PPGG/SCT/UFPR, 2010. 301f.

AMATUZZI, M. M.. Apontamentos acerca da pesquisa fenomenológica. **Revista Estudos de Psicologia** (Campinas). v. 13, n.1, p. 5-10, 1996.

ANDRADE, Celena, HOLANDA, Adriano. Apontamentos sobre pesquisa qualitativa e pesquisa empírico-fenomenológica. **Estudos de Psicologia I Campinas**. v.27, n.2, p. 259-268. 2010.

ANDRADE, Manuel. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 1995. 135p.

ARIAS, Julio Cesar. **Ciudad amazónica**. Tras la huella de la ciudad mestiza: Estudio de caso de Mitú – Vaupés. Disertación (Maestría en urbanismo). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2011. 245p.

ARRIAGADA, Irma. **Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile. 2006. 55p.

BECKER, Bertha, **Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004. 172p.

BECKER, Bertha, Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v.19 n.53, 2005a. p.71-86.

BECKER, Bertha. A Geopolítica na virada do milênio: Logística e Desenvolvimento Sustentável. In: Castro, I. E. *et al* (Orgs). **Geografia Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro. Bertrand. Brasil. 1995. p.271-308.

BECKER, Bertha. Manaus, cidade mundial para prestação de serviços ambientais: uma proposta. In **O Brasil no mundo que vem aí**. Conferência Internacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro. 2008. p. 317- 337.

BECKER, Bertha. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Ministério de Integração. Brasília 2005b, p. 71-78.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio. **Detalhamento da metodologia para execução do zoneamento ecológico-econômico pelos estados da Amazônia Legal**. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília, 1997. 43p.

BOHM, David. **Diálogo: comunicação e redes de convivência**. Palas Athena. São Paulo. 2005. 178p.

BORN, Rubens H, **Governança e sustentabilidade: desafios para todos**. Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. 2007.

BORRERO, Milciades; Perez Marleny. **Mãri jiti kiti: Vaupés mito y realidad**. Ediciones Desde Abajo, 2004. 367p.

BRASIL, **Plano de etnodesenvolvimento**. Território Rio Negro da Cidadania Indígena. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. São Gabriel da Cachoeira. 2009. 138p.

BRASIL. Constitución Política Nacional. 1988. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>. Acessada em: 04 nov. 2013.

BRASIL. Decreto 4.267 de 10 de Julho de 2002. Regulamente o art 9, inciso II, da lei no. 6.938 de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico. Brasília, 11 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm. Acessado em 5 fev. 2014.

BRASIL. Decreto 7.747 de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Brasília, 5 de junho de 2012. <http://cggamgati.funai.gov.br/index.php/pngati/legislacao/decreto/>. Acessado em 4 maio 2014.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acessado em 21 jan. 2014.

BRASIL. Lei 7.735 de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, 23 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acessado em 21 jan. 2014.

BRASIL. Lei 8.746 de 9 de dezembro de 1992. Cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, altera a redação de dispositivos da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Brasília, em 10 de dezembro de 1992. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8746.htm#art14. Acessado em 21 jan. 2014.

BRASIL. Lei 9.984 de 17 de Julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília, 18 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm. Acessado em 21 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. ZEE: Gestão do Território com a Participação da Sociedade. Brasília. 2007. 52p.

CARDOZO, Ivaneide; VALE JUNIOR, Israel. **Etnozoneamento da porção paraense das terras indígenas Trombetas-Mapuera e Nhamundá-Mapuera**. Porto Velho – RO: EDUFRO. 2012. 195p.

CARLOS, Ana Fani. A “ilusão” de transparência do espaço e a “fe cega” no planejamento urbano – Desafios de uma geografia urbana crítica. **Revista Cidades**. v.1. n.1. p. 289-306. 2009.

CARNEIRO, C. G.; COELHO, G. B. Método operativo para o planejamento e gestão ambiental. In: **Workshop para zoneamento de áreas de proteção ambiental**. Anais Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social- IPARDES/SEMA, 1987. 30 - 60p.

CASTELLO, Leandro, *et al*, The vulnerability of amazon freshwater ecosystems. **Conservation Letters**. v.6, n.4, p.217-286, 2013.

CEMAT. Ljubljana Declaration on the territorial dimension of sustainable development. Council of Europe Publishing. 2003. 5p.

CEMAT. Territory and landscape No. 3 - Basic text 1970 – 2010. Council of Europe Publishing. 2010. p.268-274.

CHERNELA, Janet M. Chapter 11. Conclusion. **The wanano indians of the Brazilian Amazon: a sense of space**. University of Texas Press. 1993, p. 148–153.

CLAVAL, Paul. A Geografia cultural: o estado de arte. In: ROSENDAHL, Z. & CORRÊA, R. L. (Org.). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1999b. p.59-97.

CLAVAL, Paul. **A geografia da Cultura**. Editora da UFSC, 3 Ed. Florianópolis. 1999. 453p.

COLOMBIA, Decreto 1551 de 6 de julio de 2012. Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios. Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá, 2012b. Disponível

em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>.
Acessado: 26/12/ 2013.

COLOMBIA, Decreto Ley 1640 de 2 de agosto de 2012. Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá, 2012a. Disponible em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49987>. Acessado em: 19 jan. 2014.

COLOMBIA, Ley 99 de 22 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Presidencia de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura. Bogotá, 1993. Disponible em: http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley_0099_221293.pdf. Acessado em: 12/12/13.

COLOMBIA. Constitución Política Nacional. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Disponible em: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>. Acessado: 04/11/ 2013.

COLOMBIA. Ley 1454 de 28 de junio de 2011. Por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, Bogotá, 2011. Disponible em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>. Acessado: 04/11/13.

COLOMBIA. Ley 2 de 1959. Por de la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Bogotá 1959. Disponible em: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9021>. Acessado: 14/05/13.

CONSELHO EUROPEU. **Carta Europea de Ordenación del Territorio**. Torremolinos, España. Mayo. 1983. 7p. Disponible em: https://www5.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento37.pdf. Acessado: 11/12/2013.

CORREA, R, Lobato. Os Centros de Gestão do Território: Uma Nota. **Revista Território/LAGET**, Rio de Janeiro. UFRJ, v.1,n.1, p.23-30. 1996.

COSTA, Everaldo B. Geografía urbana aplicada: posibilidades, utopias e metodologías. In: Anais do XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA (IGC-UFMG). Belo Horizonte. 2011. p.1-16.

COSTA, Wanderley Messias da. **O estado e as políticas territoriais no Brasil**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2000. 83p.

CUBA. Ley 81 del Medio Ambiente. La Habana, Julio de 1997. Disponible em:

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação, **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245, 2007.

DALLADRIDA, Valdir Roque; BIRNER, Marcos; COGO, Edson. Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil. **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona v.XVII, n.428, 2013.

DARTIGUES, André. **O que é fenomenologia**. 3ª Ed. São Paulo. 1992. 172p.

DAVIDOVICH, Fany. Gestão do Território: um tema em questão. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, v.53, n.3, Sep/Jul. p. 7–31. 1991.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Aspectos básicos grupos étnicos indígenas**. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Bogotá. 2010b. 84p.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible**. Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental. República de Colombia. 2007. 164p.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Insumos para apoyar el proceso de ordenamiento territorial departamental**. Comisión de Ordenamiento Territorial – Secretaria Técnica. Bogotá. 2013. 92p.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Propuesta preliminar de lineamento de ordenamiento territorial**. Comisión de Ordenamiento Territorial – Secretaria Técnica. Bogotá. 2012. 6p.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION; ESAP – ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA. **Gestión Pública Local**. Bogotá. Imprenta Nacional. 2007. 75p.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Elementos básicos sobre el Estado Colombiano**. Imprenta Nacional de Colombia. 2010. 124p.

DUNCAN, Marcelo. Gestão territorial: visões e significados. 2011. 38p. Disponível em <http://www.academia.edu/2052742>. Acessado: 24/11/2013.

DUOROJEANNI Alex, et al, **Gestión del Agua a Nivel de Cuencas: Teoría y Práctica**. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile. 2002. 83p.

DUOROJEANNI Alex, La Gestión del Agua y las Cuencas en América Latina. **Revista de la CEPAL**. n.53. p.111- 127, 1994.

EGLER, Claudio, Ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado de São Paulo. In: **ZEE- Zoneamento Ecológico-Econômico**. Secretaria do Meio Ambiente. Estado de São Paulo. 2011. 223p.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei 3.417 de 31 de Julho de 2009. Institui o Macrozonamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas - MZEE. Manaus, 31 de Julho de 2009.

ESTADO DO AMAZONAS. **Resumo Executivo Macrozoneamento Econômico-Ecológico do Estado Amazonas**. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Manaus, 2008. 79p.

ESTEVAN, Maria T. **La Gestión Ambiental en el Sector Público**. Ed. Artigraf, Málaga, 1994. 63p.

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. **Zonificación agro-ecológica** – Guía general. Roma. 1997. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/w2962s/w2962s00.HTM>. Acessado: 10/11/2013.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO; ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Povos Indígenas do Rio Negro**. 3 ed. 2006. 128p.

FONSECA, Igor; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v24n1/a03v24n1>>. Acesso: 26/03/14.

FORERO, Clemente, *et al.* **Planeación Participativa, “Estrategia de Paz”**. Consejo Nacional de Planeación. Bogotá. 1999. 146p.

FRANKY, Carlos. **Territorio y Territorialidad Indígena: Un Estudio de caso entre los Tanimuca y el Bajo Apaporis (Amazonia Colombiana)**. Tesis de Grado (Maestría en Estudios Amazónicos). Universidad Nacional de Colombia. Sede Leticia. 2004. 210f.

FREITAS, Jorge. Sobre algumas sociedades das Terras Baixas Sul-Americanas. In Instituto de Investigação Científica Tropical, Museu de Etnologia. **Índios da Amazônia**. Lisboa, p. 81–110, 1986.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO – FUNAI. **Terra Indígena, o que é?**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-32>, Acessado: 20/01/2014.

GARCIA, Eduardo D`acuña. Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina. Pensamiento Iberoamérica. **Revista de Política Económica**. n2, p 15-45. 1982

GARRETT, Power. The advent of *zoning*. **Planing Perspectives**. V 4. 1 -13. University of Maryland School of Law. E&F.N. Spond Ltd. 1989 p. 1 - 13

GERSEM, Jose dos Santos Luciano. Povos indígenas e etnodesenvolvimento no alto Rio Negro. In: Renato Athias, Regina Pahim Pinto (Org). **Estudos Indígenas: Comparações, interpretações e políticas**. São Paulo. Contexto, 2008. p. 27-44.

GIARETTA, Juliana; FERNANDES Valdir; PHILIPPI Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organizações & Sociedade**. v.19 n.62. p. 527–548 . 2012

GIORGI, Amadeo (Ed). Prefacio. **Phenomenology and psychological research**. Pittsburgh: Duquesne University Press. 1985. 216p.

GOBERNACION DEL VAUPES. **Diagnóstico y estudios para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental del Vaupés**. Mitú. 2013. 161p.

GODART, Oliver, A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In VIERA, Pablo; WEBER, Jacques (Org). **Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. 3 ed. São Paulo: Cortez. 2002. p. 203–268.

GOVERNO DO ESTADO DE ACRE. **Zoneamento Ecologico-Econômico do Acre**. Fase II: Documento Sínteses. SEMA. Rio Branco. 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Plano de Desenvolvimento e Integração fronteiriço – PDIF**. Manaus. 2012, 81p.

GTZ- Agência de Cooperação Técnica Alemã. **Referências Metodológicas de um ZEE participativo**. Manaus. 2007. 77p.

GUTBERLET, Jutta. Zoneamento da Amazônia uma Visão Crítica. **Estudos Avuçados**, v.16, n. 46, p 157-174, 2002.

GUTIERREZ, Franz. **Amazonia, Ordenamiento, Urbanización y Cartografía**. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Escuela de Ciencias Sociales. Tunja. Colombia. 2007. 25p.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In. **Anais do IX encontro nacional de geógrafos da ANPUR**. v.3, Rio de Janeiro. 2001. p.1769-1777

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In. **Anais do X encontro de geógrafos da América Latina**. Universidade de São Paulo. 2005, p. 6774-6792.

HARVEY, David. A destruição criativa da terra. In: PESCHANSKI, João Alexandre **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo. 2011. p 151–174.

HURTADO, Waldistrudis. La participación ciudadana, un reto en la gestión ambiental – “participar es decidir”. **Experiencias significativas de participación ciudadana**

y conocimiento tradicional en la gestión ambiental. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Subdirección de Educación y Participación. Bogotá. 2012. 52p.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria 75 de 25 de junho de 2012. Cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional do Pico da Neblina no Estado do Amazonas. Centro de Documentação ICMBio-MMA.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. **Plano Amazônia sustentável:** Interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental. Governo Federal, Brasília. 2012. 29p.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Rio Negro, Manaus e as mudanças no clima.** PEIXOTO, Gustavo, ANDRADE, Saulo (orgs). São Paulo. 2008b. 64p.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Visões do Rio Negro:** Construindo uma rede socioambiental na maior bacia de águas prestas do mundo. RICARDO, Beto, ANTONGIOVANNI, Mariana. Saulo (orgs). São Paulo. 2008a. 104p.

KANINDÉ. **Metodologia de diagnóstico etnoambiental participativo e etnozonenamento em terras indígenas.** Brasil. Porto Velho, RO. Brasília. 2010. 83p.

KOZEL, S. **As Linguagens do Cotidiano como representações do espaço:** Uma proposta metodológica possível. São Paulo:FFLCH/USP. 2009. 13p. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/94428147/2088-KOZEL-Saete> Acesso: 14/02/2013.

KOZEL,S. Mapas mentais – uma forma de linguagem: perspectivas metodológicas. IN: Kozel, S. Costa e Silva,J, Gil Filho,S,F. (orgs) Da Percepção e cognição à representação:Reconstruções teóricas da Geografia Cultural e Humanista. São Paulo: Terceira Margem. 2007.

LANNA, Antonio. E. L. **Gerenciamento de bacia hidrográfica:** aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995. 171 p.

LANNES, Maiza. **O zoneamento ecológico econômico como instrumento de ordenamento territorial de regiões de fronteira.** O caso Brasil-Venezuela. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília. 2000. 150f.

LASMAR, Cristiane. **De volta ao lago de Leite.** Gênero e transformação no Alto Rio Negro. Editora UNESP. ISA. NUTI.São Paulo. 2005, 285p.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental,** Tradução Sandra Valenzuela. 2 Ed São Paulo. 2002. 240p.

LEFF, Enrique. La Complejidad Ambiental. **Polis** (en línea), No, 16. Chile. 2007. 9p. Disponível em: <http://polis.revues.org/4605>. Acesso: 05/08/2012

LEFF, Enrique. Tiempos de Sustentabilidad. **Ambiente & Sociedad**. Año III n. 6/7, p. 5-13, 2000.

LEITE, Cristina M, Uma análise sobre o processo de organização do território: O caso do Zoneamento Ecológico-Econômico. **Revista Brasileira de Geografia**. v.53, n.3, p 67 – 90, Brasília, 1992.

LEITE, Cristina M. **O Zoneamento Ecológico – Econômico: Impasses e Perspectivas de Gestão Ambiental**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia. Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília. 2001. 139f.

MALUF, Sahid. Estado Federal. **Teoria geral do estado**. 30 ed. São Paulo: Saravia, 2010. p.175–182.

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del Zoning**. Editorial Gustavo Gili, S.A. Barcelona, España. 1998. 388p.

MARQUEZ, Jaime. **Corredores biológicos en la Amazonia Colombiana**, estado actual, amenazas y conectividad. CEPAL, Patrimonio Natural. Bogotá. 2012. 32p.

MENDONÇA, Francisco. Geografia Socioambiental. In: MENDOÇA, Francisco; KOSEL, Salete (orgs.). **Elementos de Epistemologia da Geografia Contemporânea**. Curitiba.UFPR, 2002. 265p.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOTENIBLE. **Guía técnica para la formulación de los planos de ordenación e manejo de cuencas hidrográficas**. Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, 2013. 115p.

MINISTERIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Projeto elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da política nacional de ordenação do território – PNOT. Brasília. 2006. 251p.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Gestão do território com a participação da sociedade**. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília. 2007. 52p.

MITCHELL, Bruce. **Geography and resources analysis**. Longman Group Limited. New York, United States of America. 1979. 399p.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Algumas considerações preliminares sobre o ordenamento territorial. In: Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. M.I. Brasília 2005, p 43-47.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. Editora Hucitec. São Paulo, 1994. 100p.

MORAIS, Arnaldo Luiz; VANDRESEN, Janaina. República Federativa do Brasil: origem histórica e a influência da Federação norte-americana no sistema brasileiro. **Acta Scientiarum: human and social sciences**. Maringá, v 25, n.1, p. 185–191, 2003.

MORALES, filadelfo; ARVELO-JIMENEZ Nelly. Hacia un modelo de estructura social Caribe. **América Indígena**. v. 41 n.4, p 603-626, 1981.

MOREIRA, Daniel. **O Método Fenomenológico na Pesquisa**. São Paulo. Pioneira Thomson. 2002. 152p

MUNICIPIO DE MITU. **Esquema de Ordenamiento Territorial**. Alcaldía Municipal de Mitú. Vaupés. 2005. 95p.

MUNICIPIO DE MITU. **Plan de Desarrollo Municipal de Mitú: Por los Hijos de la Región 2012 – 2015**. Administración Municipal, Vaupés. 2012. 117p.

MUNICIPIO DE SAO GRABRIEL DA CACHOEIRA. Plano Diretor Participativo. São Gabriel da Cachoeira. 54p.

MURCIA, Uriel, RODRIGUEZ, Carlos, CASTRO, William. Zonificación Ambiental (Ecológico y Económica) en la Amazonia Colombiana. **Revista Colombia Amazónica**. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Edición Especial. 2006. p.119-134.

NAKANO, Anderson; COMARU, Francisco. São Gabriel da Cachoeira: O planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia. In: **MEMORIAS XII ENCONTRO D ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**. Belém de Pará, 2007. 21p.

NEPSTAD, D et al, Road Paving, fire Regime feedbacks, and the future of amazon forests. **Ecology and Management**. v.154, p.395–407, 2001.

NITSCH, Manfred. **Planejamento sem Rumo**. Avaliação crítica da metodologia do zoneamento ecológico-econômico nos Estados da Amazônia Brasileira: parecer elaborado para a Secretaria de Planejamento do Estado de Rondônia- Projeto de Cooperação Técnica PNUD/PLANAFLORO. Berlim, 1998.

NITSCH, Manfred. Riscos do planejamento regional na Amazônia brasileira: Observações relativas à lógica complexa do zoneamento . In. D'INCAO, Maria Angela, SILVEIRA, Isolda Maciel da (orgs). **A amazonônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi. 1994. p.501 - 512.

NOVO, Maria, CORRALIZA, Jose. **El análisis interdisciplinar de la Problemática Ambiental**. Cátedra Unesco de Educación Ambiental. Fundación Universidad-Empresa. 1997. 343p.

OLIVEIRA Filho, João Pacheco de; FREIRE, Carlos Augusto. **A presença indígena na formação do Brasil**. Ministério de Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. LACED/Museu Nacional. Brasília. 2006. 268p

ONU- Organización de Naciones Unidas – Asamblea General. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Capítulo I. In. **Relatorio Nuestro Futuro Común**. 1987, p. 1-57.

ONU, Secretaria Geral das Nações Unidas, **Avaliação Ecológica do Milênio**. Relatório-Síntese da Avaliação Ecológica do Milênio. 2005. 57p

ORGANIZACION DEL TRATADO DE COOPERACION AMAZÓNICA. **Una propuesta para definición de los límites geográficos de la Amazonía**. Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea. Italia. 2005. 39p.

OZCIMI, **Plan Integral de Vida Indígena 2008 - 2023**. Organización Zona Central Indígena de Mitú, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico. Vaupés. 2008. 179p.

PEÑA, Juan Carlos. **Mitú Ciudad Amazónica**: territorialidad indígena. Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia. 2011. 246p.

PEÑA, Juan Carlos. **Mitú Vaupés**: A Troca Intercultural na Construção das Cidades Amazônicas. Informe Final. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Programa de Becas CLACSO- ASDI para Investigadores Semisenior. 2004. 64p.

PERES, Renata; CHIQUITO Elisângela. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento rural: Novas questões, possíveis articulações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.14, n. 1/ Nov. p. 71- 86, 2012.

PERSEGONA, Marcelo. **Cadastro nacional de inadimplentes ambientais**: fundamentos e modo de operação. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília, Brasília, 2010. 260f.

PETAK, William. Environmental Management: A System Approach. **Environmental Management**. Springer-Verlag New York, v.5, n.3, p. 213–224, 1981.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **A globalização da natureza e a natureza globalizada**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2006 (b). 462p.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. 14 Ed. Contexto. São Paulo. 2006 (a). 148p.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Tejiendo el canasto de la vida** – Propuesta metodológica para la construcción colectiva de los planos integrales de vida de los Pueblos Indígenas de Colombia. Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral dos los Pueblos Indígenas de Colombia. Bogotá. 2012. 68p.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. **Descentralización y entes territoriales**. IEMP Ediciones. Bogotá. 2011, 187p.

QUIEROZ, Fabio. Segurança e Hidropolítica na Bacia Amazônica. **Hidropolítica e segurança**: as bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2012. p. 287-362.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática. 1993, 269p.

RAISG – Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. **Amazonía Bajo Presión**. 2012. 85p

RAMIREZ, Socorro. A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. **Nova Sociedade**. Edição Especial. p 90-107, 2009.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei 9.985 de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 19 de julho de 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acessado em 23 jan. 2014.

ROSENFELD, Amy; GORDON, Debra; GUERIN-MCMANUS, Marianne. **Reinventing the Well**: Approaches to Minimizing the Environmental and Social Impact of Oil Development in the Tropics. *Conservation International* v.2, p. 1-43, 1997.

RÜCKERT, Aldomar. A política nacional de ordenamento territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. v.IX, n. 245(66). p. 1–17, 2007.

SANDERS, Patricia. Phenomenology: A New Way of Viewing Organizational Research. **Academy of Management Review**. v.7, n.3, p. 353–360, 1982.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4 ed. 2 reimpr. São Paul: Editora da Universidade de São Paulo. 2006. 384p.

SANTOS, Milton. **O Retorno do Território**. Observatorio Social de América Latina. Ano 6. n.16. Buenos Aires. 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acessado: 20/03/2013.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro. Record. 2001. 471p.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço e Tempo** - Globalização e meio técnico-científico informacional. Hucitec. 1994. 190p.

SAYAG, Doris; BURSZTYN, Marcel. Amazônia um mosaico de projetos. In: PINHEIRO, Elimar; DRUMMOND, Augusto. **Dinamismo econômico e conservação ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.165–190.

SCHUBART, Hebert O.R. O zoneamento ecológico-econômico como instrumento para o desenvolvimento sustentável. In. D'INCAO, Maria Angela, SILVEIRA, Isolda Maciel da (orgs). **A amazonônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi. 1994. p.493–500.

SINCHI – INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS. **Construyendo agenda 21 para el Departamento de Vaupés**: una construcción colectiva para el desarrollo sostenible de la Amazonía colombiana. JIMENES, Diana (org). República de Colombia. 2007. 70p

SINCHI – INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS. **Vaupés entre la colonización y las fronteras**. SALAZAR, Carlos; GUTIÉRREZ Franz; FRANCO, Martín. (Orgs). República de Colombia. 2006. 134 p.

SOUSA, Cássio Noronha; ALMEIDA, Fabio (Orgs). **Gestão territorial em terra indígena no Brasil**. Ministério de Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco. Brasília. 2013. 268p.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos. Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo. In SOUZA LIMA, Antônio Carlos de (org.). **Gestar e Gerir**: Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2002, pp. 11-22.

SOUZA, Josiane do Socorro. **O Programa de Zoneamento Ecológico Econômico para a Amazonia Legal e a Sustentabilidade: aspirações e realidades**. Tese (Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília. 2008. 409f.

SOUZA, Márcio. Amazônia e modernidade. **Estudos Avançados**. v.16.n.45, p 31-36, 2002.

SOUZA, Maria Adélia. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. As metáforas do capitalismo. **Cronos, Natal-RN**, v.10, n.2, p. 101-117, 2009.

STEINBERGER, Marília; MOREIRA Theodelina. O espaço urbano no Zoneamento Ecologico-Econômico: Esboço metodológico. In STEINBERGER, Marília (Org). **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. Paralelo 15 e LGE. Editora Brasília. 2006. p.151-185.

STEWART, Corrina. From Colonization to Environmental soy: a case study of environmental and socioeconomic valuation in the Amazon soy frontier. **Agriculture and Human Values**. v.24. 2007, p. 107–122.

THÉRY, Hervé. Prefacio. In: SAMAYO, Doris, *et al.* **Amazônia – Cenas e Cenários**. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Editora Universidade de Brasília. 2004.

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no Continente. **Estudos Avançados**, v.19, n53, p. 37-49, 2005.

THÉRY, Hervé; MELLO-THÉRY, Neli. A. Atlas do Brasil: Disparidades e Dinâmicas do Território. 2ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. 312p.

TUAN, Yi-Fu. Geografia Humanística. In: CHRISTOFOLETTI, Antonio **Perspectivas da Geografia**. São Paulo: DIFEL, 1982. p.143-164.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: DIFEL, 1983. 250p

URIBE, Tomas. Caucho, explotación y guerra: configuración de las fronteras nacionales y expoliación indígena em Amazonía. **Memoria y Sociedad**. v.17, n.34, p 34-48. 2013.

VARGAS, Gloria María. Naturaleza y Medio Ambiente: Una Visión Geográfica. **Revista Geográfica Venezolana**, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, v.46(2), p. 289-304, 2005.

VELASQUEZ, Fabio, GONZALEZ, Esperanza. **¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?**. Fundación Corona. Bogotá. 2003. 56p

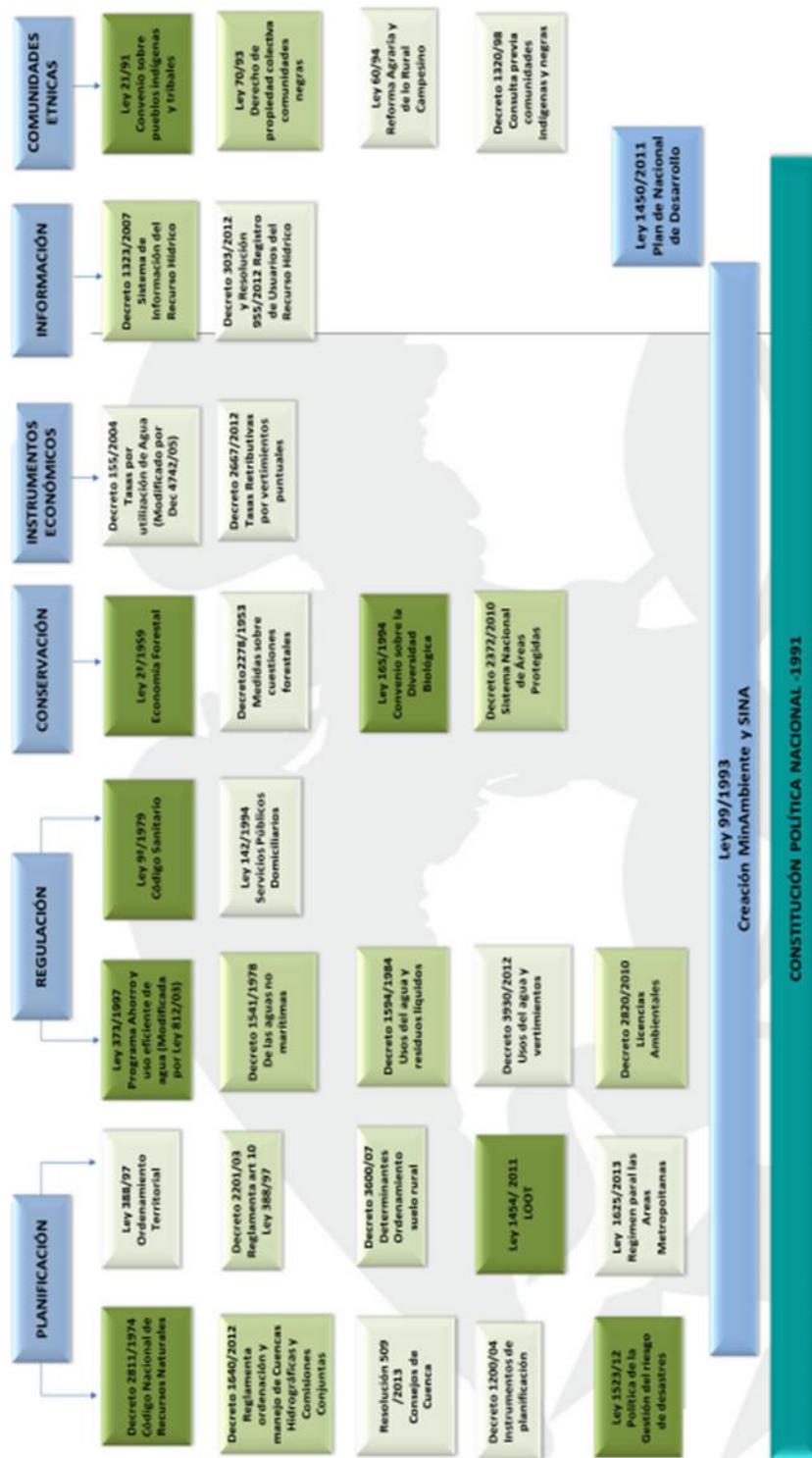
WERNER, Gerhard; BEMMERLEIN-LUX, Florian; ZUÑIGA, Maria Elena. **Ordenamiento territorial y planificación ambiental en Chile**. Nuremberg, Alemania. 1995. 73p.

WRIGHT, Robin. A escravidão indígena no noroeste amazônico. **Historia Indígena e do indigenismo no Alto Rio Negro**. Mercado de Letras. Instituto Socioambiental – ISA. São Paulo. 2005. p 9–82.

ZEIDEMANN, Vivian. O Rio das Águas Prestas. In: OLIVEIRA, Alexandre; DALY, Douglas (Orgs). **Floresta do Rio Negro**.. São Paulo. Companhias das Letras. UNIP. 2001. p.61-88

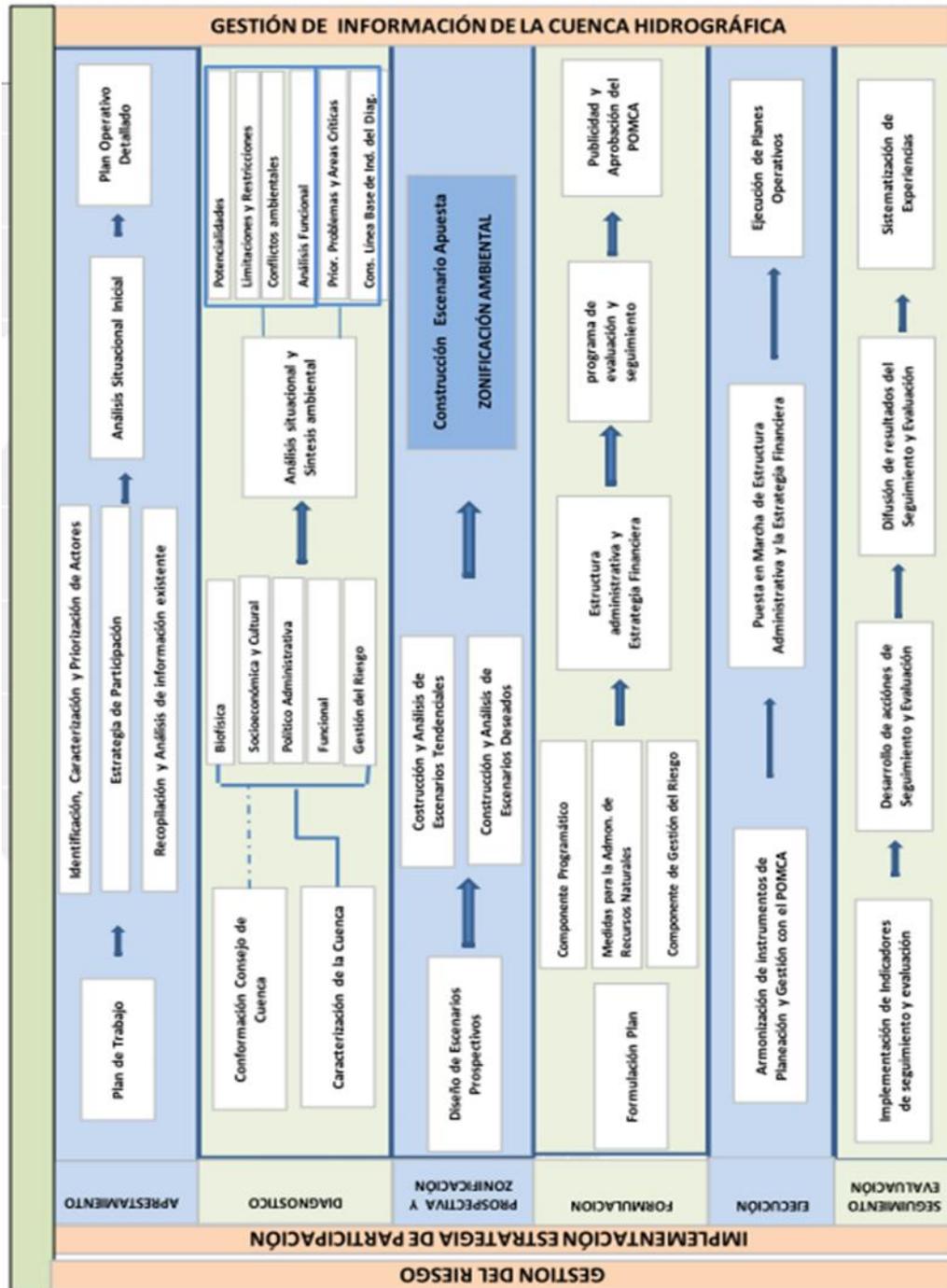
ANEXOS

Anexo 1 Harmonización Normativa Planos de Ordenamiento e Manejo Bacias Hidrográficas – Modelo Colombiano



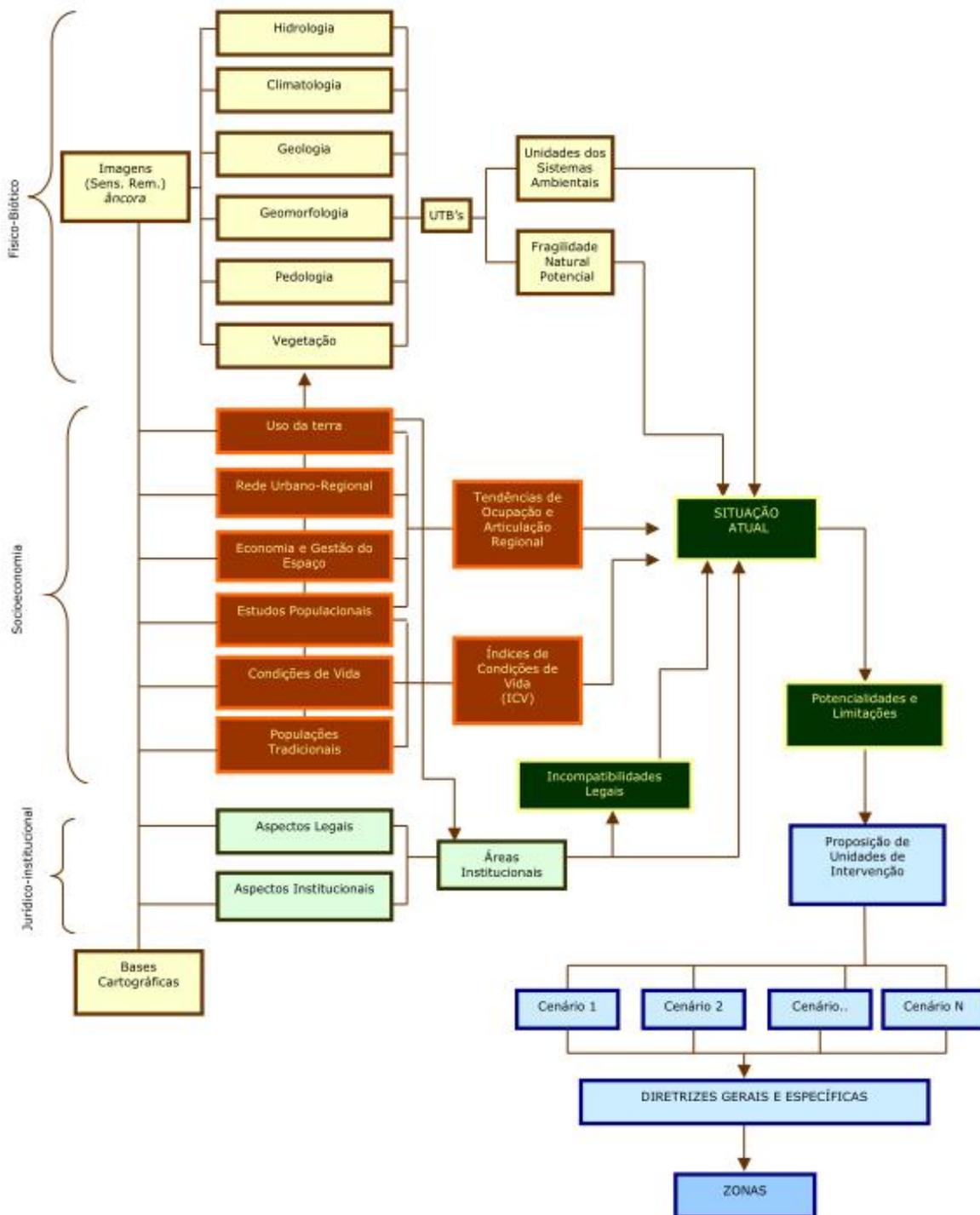
FONTE: MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2013 p. 34

Anexo 2 Fases e Principais Processos do Plano de Ordenamento de Bacias Hidrográficas



FONTE: MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2013 p, 34

Anexo 3 Procedimentos técnico- operacionais do Zoneamento Ecológico-Econômico.



FONTE: MINISTERIO DO MEDIO AMBIENTE, 2006.

*Antes de eu morrer, eu quero ver o
seu sorriso em meus sonhos, mais
uma vez. Depois disso, a minha
felicidade é concluída.*

Jamp, 27/05/14

...