UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Governança Ambiental na América Latina

de Castro, F.; Hogenboom, B.; Baud, M.

Publication date
2015
Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
de Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (Eds.) (2015). *Governança Ambiental na América Latina*. CLACSO. http://www.cedla.uva.nl/50_publications/other.html

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:13 Jan 2026

Fabio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud
(Coordenadores)

Governança ambiental na América Latina

Fabio de Castro | Barbara Hogenboom | Michiel Baud | Joan Martínez-Alier | Héctor Sejenovich | Mariana Walter | Mina Kleiche-Dray | Roland Waast | Pablo Andrade A. | Benedicte Bull | Mariel Aguilar-Støen | Cristián Parker | Gloria Baigorrotegui | Fernando Estenssoro | Fabiano Toni | Cecilie Hirsch | David Barkin | Blanca Lemus | Leire Urkidi

ENGOV
Governança Ambiental na América Latina e no Caribe

CLACSO

GOVERNANÇA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA

Governança ambiental na América Latina / Fabio de Castro ...
[et al.] ; coordinación general de Fabio de Castro ; Barbara Hogenboom ; Michiel Baud. - 1a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Amsterdam : Engov, 2015.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-120-6

1. Ecología. 2. Conservación de Recursos Naturales. I. Castro, Fabio de II. Castro, Fabio de, coord. III. Hogenboom , Barbara , coord. IV. Baud, Michiel , coord.
CDD 333.7

Outros descritores atribuídos pelo CLACSO:
Governança ambiental/ Ecologia / Políticas públicas / Estado / Desenvolvimento sustentável / Água / Mineração / Energia / Consumo sustentável / Ecologia Política / América Latina

GOVERNANÇA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA

Fabio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud
(Coordenadores)

Fabio de Castro
Barbara Hogenboom
Michiel Baud
Joan Martínez-Alier
Héctor Sejenovich
Mariana Walter
Mina Kleiche-Dray
Roland Waast
Pablo Andrade A.
Benedicte Bull
Mariel Aguilar-Støen
Cristián Parker
Gloria Baigorrotegui
Fernando Estenssoro
Fabiano Toni
Cecilie Hirsch
David Barkin
Blanca Lemus
Leire Urkidi

ENGOV
Gobernança Ambiental na América Latina e no Caribe

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLACSO
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences

Secretário Executivo do CLACSO Pablo Gentili

Diretora Acadêmica Fernanda Saforcada

Área de Acesso Aberto ao Conhecimento e Difusão

Coordenador Editorial Lucas Sablich
Coordenador de Arte Marcelo Giardino

Produção Fluxus Estudio
Arte da capa Ignacio Solveyra

Primeira edição
Governança ambiental na América Latina (Buenos Aires: CLACSO, abril de 2015)

ISBN 978-987-722-043-8
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Feito o depósito estabelecido pela Lei 11.723.

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Este livro está disponível em seu texto completo na Rede de Bibliotecas Virtuais do CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Não é permitida a reprodução total ou parcial deste livro, nem seu armazenamento em um sistema de base dados ou transmissão sob qualquer forma ou meio eletrônico, mecânico, fotocópia ou outros métodos, sem a autorização prévia do editor.

Este projecto recebeu financiamento
Sétimo Programa-Quadro da União
Europeia de investigação, desenvolvimento
tecnológico e demonstração
no âmbito do Acordo de Cooperação
No. 266.710.

As opiniões expressas nos livros, artigos, estudos e outras colaborações são de responsabilidade exclusiva dos autores que os assinam, e sua publicação não reflete necessariamente os pontos de vista da Secretaria Executiva do CLACSO.

SUMÁRIO

Prefácio | 9

Introdução
A governança ambiental na América Latina em uma encruzilhada: Movendo-se entre múltiplas imagens, interações e instituições | 13
Fabio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud

Capítulo 1
O ambientalismo e o ecologismo na América Latina | 39
Joan Martínez-Alier, Héctor Sejenovich e Michiel Baud

Capítulo 2
Metabolismo social e conflitos extrativos | 73
Joan Martinez-Alier e Mariana Walter

Capítulo 3
Os saberes autóctones no México: Entre ambientalismo e desenvolvimento rural | 105
Mina Kleiche-Dray e Roland Waast

Capítulo 4
O governo da natureza: A governança ambiental pós-neoliberal na Bolívia e no Equador | 135
Pablo Andrade A.

Capítulo 5
Mudanças nas elites, instituições e governança ambiental:
Rumo a um novo paradigma? | 169
Benedicte Bull e Mariel Aguilar-Støen

Capítulo 6
Água-energia-mineração, consumo sustentável e governança:
Visões de atores estratégicos sul-americanos | 199
Cristián Parker, Gloria Baigorrotegui e Fernando Estenssoro

Capítulo 7
A estratégia para superar a pobreza através do
desenvolvimento sustentável | 231
Héctor Sejenovich

Capítulo 8
Governança florestal na América Latina:
Estratégias para implementar o REDD | 261
Mariel Aguilar-Støen, Fabiano Toni e Cecilie Hirsch

Capítulo 9
Soluções locais para a justiça ambiental | 291
David Barkin e Blanca Lemus

Capítulo 10
Consultas comunitárias: Respostas à mineração em
grande escala na América Latina | 323
Mariana Walter e Leire Urkidi

Autores | 363

PREFÁCIO

ESTE LIVRO É O RESULTADO de um projeto colaborativo de pesquisa sobre a Governança Ambiental na América Latina — ENGOV — financiado pela União Europeia. Durante quatro anos, uma equipe de especialistas provenientes de dez instituições acadêmicas latino-americanas e europeias investigou como a governança ambiental se apresenta atualmente na América Latina. Neste esforço conjunto, fomos conduzidos por nossas próprias preocupações relacionadas à ampla destruição ecológica, à pobreza e à injustiça, bem como por nossa curiosidade acerca de como o surgimento de novas elites e regimes políticos e os inovadores passos de comunidades e organizações sociais afetam as práticas de governança e as relações natureza-sociedade. Com o propósito de compreender as possibilidades e os obstáculos para um uso sustentável e igualitário dos recursos naturais, uma ampla categoria de casos de estudo foi realizada em Argentina, Chile, Uruguai, Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, El Salvador, Costa Rica, Nicarágua, Guatemala e México. Apesar de alguns temas de pesquisa não terem sido incluídos neste volume, suas descobertas contribuíram indiretamente para as discussões e reflexões teóricas da análise em seu conjunto.

O projeto ENGOV foi ao mesmo tempo desafiante e estimulante. O tema da governança ambiental é um enorme empreendimen-

to acadêmico, na medida em que aborda relações sociais, práticas e visões complexas que influenciam o modo como as sociedades percebem e usam os recursos naturais. Combinar métodos e teorias de diferentes campos das ciências sociais é um pré-requisito, que na prática se revela extremamente necessário. Além disso, ao abranger mudanças políticas, econômicas, culturais e ambientais, acordos formais e ao mesmo tempo informais, bem como conexões em diferentes escalas, o estudos da governança ambiental pode facilmente se transformar em uma "missão impossível". Provavelmente essa missão seja ainda mais complexa no caso da América Latina contemporânea, com sua ampla variedade de condições locais e nacionais que enfrentam um ritmo intenso de mudanças. Por fim, colaborar em um consórcio de pesquisa internacional formado por dez parceiros institucionais e aproximadamente vinte e cinco pesquisadores de disciplinas, escolas de pensamento e gerações diferentes também mostrou ser uma tarefa tanto audaciosa quanto gratificante. Falar diferentes linguagens acadêmicas não foi o único obstáculo a considerar durante nossas discussões grupais, mas também a necessidade de aprender com as abordagens e convicções de cada um e os fundamentos que lhes servem de base. Como em um típico processo de governança, somado aos desentendimentos, dissonâncias e diferenças irreconciliáveis, o intercâmbio de distintos conhecimentos e perspectivas também gera debates inspiradores e novos entendimentos, matizes e acordos.

Sem qualquer ambição de oferecer um resumo completo sobre a governança ambiental na América Latina, buscamos identificar campos-chave para a pesquisa, com ênfases nas novas tendências ou problemas estruturais que merecem mais atenção acadêmica. Os novos conhecimentos resultantes de cada pesquisa contribuíram para o desenvolvimento de contextos analíticos, que servem para abordar os múltiplos e interconectados processos que dão forma à governança ambiental da região. Este volume é o resultado desse exercício colaborativo tão complexo.

Para a concretização desta publicação foi indispensável a participação de inúmeras pessoas e instituições. Este livro, como parte do programa de pesquisa ENGOV, não teria sido possível sem o amplo apoio da União Europeia. Financiado pelo Sétimo Programa Marco, o ENGOV possibilitou ao consórcio desenvolver uma importante nova pesquisa sobre a governança ambiental na América Latina e no Caribe, cujo resultado é uma longa lista de documentos e publicações acadêmicas (ver www.engov.eu). Somos particularmente gratos pela direção profissional de Philippe Keraudren e Cristina Marcuzzo, da divisão de Ciências Sociais e Humanidades da Direção Geral de Pesquisa e Inovação.

Gostaríamos também de agradecer às dez instituições participantes no Projeto ENGOV por seu apoio financeiro e administrativo, incluindo

seus diretores e funcionários que contribuíram diretamente para o projeto: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), *Institut de Ciència i Tecnología Ambientals*, *Universitat Autònoma de Barcelona* (ICTA-UAB), *Institute de Recherche pour le Développement* (IRD), *Centre for Development and the Environment*, *University of Oslo* (SUM-UiO), *Centro de Desenvolvimento Sustentável*, *Universidade de Brasília* (CDS-UnB), *Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco* (UAM-Xoc), *Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile* (IDEA-USACH), *Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires* (IIGG-UBA) e *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito* (UASB-SQ). Agradecemos aos nossos colegas do CLACSO, em particular a Fernanda Saforcada e Guadalupe Rudy, por seu contínuo apoio durante o projeto, e a Lucas Sablich e sua equipe por sua assistência editorial durante a elaboração deste livro. Agradecemos também à Universidade de Amsterdã, que sedia nosso *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA), e sempre apoiou o ENGOV, em particular a Jan Jacob Sikkema e Bea Krenn. Fazemos uma menção especial ao CEDLA, por seu sólido apoio ao projeto na figura de Leontien Cremers. Seu envolvimento integral e entusiasmado foi o diferencial tanto para a equipe de coordenação do ENGOV do CEDLA como para todos os membros do consórcio. Somos também muito agradecidos aos membros do conselho consultivo internacional do ENGOV, que ofereceram profundos comentários sobre os rascunhos dos capítulos: Anthony Bebbington (*Clark University* e *University of Manchester*), Alberto Cimadamore (*University of Bergen*), Edward F. Fischer (*Vanderbilt University*), Barbara Göbel (*Ibero-Amerikanisches Institut*), Leticia Merino Pérez (*Universidad Nacional Autónoma de México*), Pedro Roberto Jacobi (*Universidade de São Paulo*) e Eduardo Silva (*Tulane University*). Também agradecemos a todos os acadêmicos e estudantes que contribuíram para as discussões nos diferentes encontros do ENGOV.

Por último, fazemos um grande agradecimento aos pesquisadores que participaram do projeto, não apenas pelo capítulo para o qual contribuíram, mas também por suas avaliações críticas aos outros rascunhos dos capítulos e seu compromisso com o projeto ENGOV. Juntamente com eles, esperamos que este livro inspire pesquisadores comprometidos com o debate da governança ambiental na América Latina e também a jovens acadêmicos e leitores não acadêmicos, interessados em compreender as complexas relações natureza-sociedade no mundo contemporâneo.

Fabio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud

Introdução

A GOVERNANÇA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA EM UMA ENCRUZILHADA

MOVENDO-SE ENTRE MÚLTIPLAS IMAGENS, INTERAÇÕES E INSTITUIÇÕES

Fabio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud

INTRODUÇÃO

As atuais mudanças sociais na América Latina estão intimamente relacionadas à natureza e aos recursos naturais. Por ser uma região rica em recursos, a relação natureza-sociedade proporciona tanto oportunidades quanto desafios para a conquista de um desenvolvimento mais justo, igualitário e sustentável. Quase metade das florestas tropicais do mundo está localizada na região, juntamente com muitos biomas naturais, os quais somam em conjunto uma rica biodiversidade. A região também abriga a terceira parte das reservas de água doce e a quarta parte das terras com potencial de cultivo do mundo. E apesar de cinco séculos de atividades extrativas visando abastecer os mercados mundiais, ainda possui grandes volumes de reservas minerais importantes, incluindo petróleo, gás, ferro, cobre e ouro (Bovarnick et al., 2010). No entanto, essa "Superpotência da Biodiversidade" tem experimentado uma taxa acelerada de perda de sua biodiversidade e um aumento na degradação do ecossistema, pois ela é responsável por um terço das emissões de carbono do mundo, principalmente como consequência da expansão das atividades extrativas e de mudança de uso da terra (UNEP, 2012). Esses desenvolvimentos econômicos e ecológicos afetam um grande número de grupos sociais diferentes em todos os países latino-americanos, principalmente nas áreas rurais, mas também nas cidades. Somadas às mobilizações e conflitos que chamam a atenção nacional e internacional, há inúmeras tensões socioambientais locais

que agravam os problemas econômicos e a injustiça social de longa data. Embora tais tensões façam parte da história da região, o ritmo acelerado de mudança, a escala espacial do impacto e a ampliação das demandas sociais e de conservação apontam para a urgência dos atuais desafios ambientais na América Latina (Baud et al., 2011).

Desde a inserção da América Latina no sistema mundial, a extração de recursos naturais foi fundamental para o seu desenvolvimento econômico, social e político. Esse fato ocasionou tensões e antagonismos contínuos relacionados ao acesso aos recursos naturais, à distribuição e o uso da renda e à distribuição, compensação e prevenção de custos ambientais e sociais (Alimonda, 2011). Por essa razão, as questões relacionadas à pobreza, desigualdade e proteção do meio ambiente na América Latina estão estreitamente entrelaçadas. Apesar dos estudos acadêmicos que revelam os riscos inerentes à condição de fornecedora mundial de alimentos, energia, metais e serviços ambientais sem uma estrutura institucional apropriada, não houve muito avanço em se abordar com eficiência os problemas do subdesenvolvimento (Bunker, 1988), do empobrecimento e da marginalização (Martínez-Alier, 2002), bem como da desigualdade (Therborn, 2011), da acumulação por espoliação (Harvey, 2003) e do desempoderamento e dependência nas comunidades rurais (Painter e Durham, 1995).

Após uma longa história de controle econômico por uma elite local e de exploração estrangeira das minas, terras agrárias, petróleo e gás, forças sociais e políticas começaram a promover reformas na região no século XX, tais como a nacionalização do petróleo e dos metais e a redistribuição da terra. Contudo, o acesso a recursos, renda e poder permanece muito desigual nos níveis local, nacional e internacional. Os regimes neoliberais do fim do século XX foram contrários às políticas de redistribuição anteriores (Liverman e Vilas, 2006). Esse período foi marcado, simultaneamente, por uma maior atenção dada à proteção do meio ambiente e pela tomada de decisões descentralizadas (Larson, 2003). No entanto, o financiamento restrito e a liberalização dos mercados limitaram a possibilidade de se romper com os padrões estabelecidos historicamente.

Esse novo contexto ambiental, social e institucional também mudou a governança ambiental contemporânea na América Latina. Tanto em áreas urbanas como rurais, os cidadãos pobres tornaram-se mais vulneráveis devido à degradação do meio ambiente e à maior intensidade e frequência de desastres climáticos, incluindo secas, inundações, furacões e o degelo das geleiras (Rios e Veiga, 2010). Em muitos países, especialmente na América do Sul, uma nova fase de amplo descontentamento cívico e mobilização de grupos contra a exclusão, a pobreza, a desigualdade e as políticas tecnocráticas teve iní-

cio nos anos noventa (Harris, 2003). Enquanto muitos grupos exigiam apenas a redistribuição socioeconômica, os movimentos indígenas, de trabalhadores rurais sem terra e de organizações ambientais exigiam, também, uma atitude diferente em relação à terra e à natureza (Carruthers, 2008; Latta e Whitmann, 2012; Urkidi e Walter, 2011).

A partir do início do século XXI, a América Latina passou a experimentar um desenvolvimento profundo que tem mudado a dinâmica da governança ambiental. Como será analisado em mais detalhes ao longo deste capítulo introdutório, as eleições democráticas abriram espaço para uma série de governos de tendências esquerdistas que prometiam um desenvolvimento mais inclusivo e uma maior participação na tomada de decisões. As reformas incluíram um papel mais importante do Estado na extração de recursos não renováveis e na redistribuição da renda. Também aumentou, pelo menos simbolicamente, a atenção dada ao meio ambiente. Desse modo, esses novos regimes e planos políticos buscaram combinar medidas que visavam a redução da pobreza e da exclusão social, com políticas que permitissem melhorar o controle nacional sobre os recursos naturais e aperfeiçoassem a proteção do meio ambiente. Simultaneamente, o aumento da demanda mundial das *commodities* trouxe rendas extras e investimentos estrangeiros e, juntamente com eles, veio a intensificação da extração de recursos que acarretou problemas de degradação ambiental e conflitos ambientais mais intensos (Fernández Jilberto e Hogenboom, 2010; Hogenboom, 2012).

A reforma política e os ajustes institucionais desempenharam um papel importante nessas transformações, como bem ilustrou o debate sobre o modelo global de desenvolvimento sustentável. A narrativa sobre a justiça social e um modelo de desenvolvimento plural, estabelecida nos anos noventa com uma intensa participação das organizações da sociedade civil, foi gradualmente substituída por narrativas sobre acordos institucionais e inovações tecnológicas (Mol, 2003). Isso levou a um novo modelo, caracterizado como "Economia Verde", que mudou o enfoque das questões sociais e políticas de aprofundar a cidadania e justiça ambiental para um enfoque mais econômico e tecnológico, centrado na comodificação da natureza.[1] Como resultado, o modelo de participação por meio da cidadania vibrante foi gradualmente reformulado e substituído pela participação mediante a compensação, instituído pelo Estado pós-neoliberal no contexto de uma região urbanizada.

Este volume procura analisar as características, a dinâmica e a direção da governança ambiental contemporânea na América Latina. Com

1 Ver, por exemplo: As economias dos ecossistemas e a biodiversidade [The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB] en <www.teebweb.org/>.

base em vários casos locais e nacionais, apresentamos as práticas formais e informais de gestão relacionadas aos recursos naturais renováveis e não renováveis. Também mostramos como os direitos à natureza são percebidos, refutados e reformulados, em um contexto de mudanças sociais, institucionais e ambientais rápidas, complexas e em múltiplas escalas. Além disso, relações de poder se combinam à diversidade, complexidade e dinâmica nos sistemas socioambientais, com o propósito de abordar esse processo complexo de mudanças socioambientais através de uma perspectiva dialética entre diferentes escalas e múltiplos atores (Robbins, 2012). Uma vantagem desse enfoque de ecologia política é a ênfase explícita no papel dos contextos sociais e institucionais que moldam as interações sociais e os padrões de uso dos recursos naturais (Zimmerer e Bassett, 2003). Além disso, ele leva em conta os diferentes conceitos de natureza e as reinvindicações como parte de uma esfera em disputa que chamamos de "governança ambiental".

As três seções deste livro abordam o contexto em mutação, as interações sociais e os ajustes institucionais nas relações contemporâneas entre sociedade e natureza na América Latina. A primeira seção apresenta o contexto socioambiental através da lente da herança histórica do pensamento ambientalista latino-americano, a crescente pressão sobre o meio ambiente da região provocada pela demanda mundial de seus recursos naturais, e o rico conhecimento ecológico acerca da natureza construído pelas comunidades locais. Esses capítulos criam o contexto apropriado para a análise das recentes transformações das relações sociedade-natureza na região. A segunda seção trata sobre a política da natureza, trazendo à discussão uma série de questões relacionadas ao papel dos atores poderosos — o Estado, as elites e as corporações — e suas interações na formulação de discursos e práticas relacionadas ao uso dos recursos naturais. Esses processos são explorados por intermédio da análise dos novos modelos políticos postos em prática pelos governos pós-neoliberais, o papel das novas e velhas elites e suas interações, as narrativas acerca da conexão água-energia-mineração entre atores em conflito e as estratégias para a diminuição da pobreza. Na última seção, examinam-se as formas emergentes de governança ambiental que abordam questões de participação, autonomia e segurança ambiental. A análise da implementação do programa REDD+, o controverso esquema internacional de compensação para evitar a mudança climática, demonstra como os mecanismos participativos podem se transformar em espaços de debate entre grupos seletos, enquanto as iniciativas que surgem a partir da base, promovidas por economias autônomas comunitárias, assim como as consultas locais sobre os projetos mineiros, tratam mais diretamente das lutas pela inclusão efetiva, o bem-estar e a justiça, surgiram a partir dos movimentos de resistência.

Resumindo, este volume tenta compreender a governança ambiental na América Latina ao examinar as formas pelas quais os legados históricos e os contextos socioambientais atuais estão dando lugar a novas interações sociais e arranjos institucionais entre múltiplos atores. Os capítulos compreendem uma ampla variedade de países latino-americanos, em sua maior parte com base em dados empíricos de múltiplos países, atores e sistemas de produção que se centram em processos transnacionais, nacionais ou locais. Em conjunto, os capítulos oferecem um panorama geral das tendências atuais de toda a região e uma variedade de temas e enfoques sobre governança ambiental, que alimenta debates acirrados tanto no meio academico como entre outros grupos da sociedade civil e nos círculos de políticas públicas.

1. A GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO CAMPO DE PESQUISA

A governança ambiental oferece uma perspectiva analítica que combina a pesquisa socioambiental, que liga questões de mudança social e ambiental à pesquisa da governança que aborda questões de desenvolvimento (Lemos e Agrawal, 2006). Nesse contexto, assim como neste capítulo introdutório, a dimensão social é definida em um sentido amplo, que envolve também as relações culturais, econômicas, políticas e institucionais. A pesquisa sobre a governança compreende a maneira como a sociedade se organiza para resolver seus dilemas e criar novas oportunidades. Até os anos oitenta, os cientistas sociais que trabalhavam em países latino-americanos se concentravam em conceitos de governabilidade, pois a região enfrentava condições políticas instáveis e desafios estruturais, tais como: desigualdade, violência, corrupção e cidadania limitada. Entretanto, a crescente ênfase da governança ambiental em instituições formais e nos mecanismos regulados pelo mercado rapidamente reformulada por acadêmicos para uma perspectiva da governança como um processo social que exerce influência no nível de governabilidade (Kooiman, 2003). Tal perspectiva questiona a visão normativa da "boa governança", apresentada pelo Banco Mundial em *Governança e Desenvolvimento*, um relatório de grande influência publicado em 1992. De acordo com esse documento, a solução para superar o subdesenvolvimento deve ser o autogoverno. O Banco Mundial propôs uma receita para que se consiga alcançar a suposta "boa governança", baseada em três pilares: um "Estado reduzido" através da desregulação; "incentivar o mercado" através da privatização e da liberalização, e "participação" através da descentralização e das ONGs. Relatórios posteriores do Banco Mundial elaboraram ainda mais essa agenda internacional, assumindo uma posição muito tecnocrática ao insistir na necessidade de instituições estatais eficazes para que se alcance o desenvolvimento em um contexto global de

mercados liberalizados (Demmers, Fernández Jilberto e Hogenboom, 2004). De modo alternativo, os intelectuais das ciências sociais utilizam a governança (ambiental) para debater abertamente as relações sociais e, em particular, a tensão entre os objetivos de desenvolvimento e conservação, a fim de compreender a interação entre a mudança social, institucional e ambiental.

A pesquisa sobre a governança ambiental se fundamenta em uma ampla série de escolas teóricas, incluindo entre elas o novo institucionalismo (Ostrom, 1990; Young, 1999; Biermann e Pattberg, 2008), os estudos sociopolíticos (Kooiman et al., 2005; Lemos e Agrawal, 2006), e os enfoques socioculturais (Cleaver, 2002; Castro, 2008; Alimonda, 2006; Gudynas, 2011). Apesar de suas posições teóricas e metodológicas diferentes (ver Castro, 2013), todas elas consideram o comportamento social em relação aos recursos naturais como um complexo mecanismo de interações formais e informais entre os agentes estatais e não estatais, por meio de diferentes escalas, movidos por fatores ecológicos e sociais. Neste livro, seguimos um enfoque semelhante e definimos a governança ambiental como *o processo de formulação e disputa de imagens, esquemas e execução dos procedimentos e práticas que configuram o acesso, o controle e o uso dos recursos naturais entre diferentes atores*.

Durante as últimas décadas, a governança ambiental na América Latina passou por grandes transformações. Observamos múltiplas camadas de governança, intermediadas por interações sociais, que evoluíram gradualmente com o passar do tempo. Entretanto, habitualmente, um modelo particular tem dominado os discursos e práticas em nível nacional. A partir dos anos quarenta, o *modo de governo centralizado no Estado* passou a predominar cada vez mais na maior parte da região. Em particular, durante o período da ditadura militar, os processos de tomada de decisões se fundamentaram em regimes burocráticos-autoritários e procedimentos hierárquicos controlados por uma elite tecnocrática fundamentada em um forte discurso de soberania nacional.

Nos anos noventa, a maioria dos países da América Latina experimentou uma mudança social através da democratização, da descentralização política e da reestruturação neoliberal. O governo civil e a democracia eleitoral foram (re)estabelecidos e o antigo governo excludente deu lugar às formas eleitorais de representação política. Ao mesmo tempo, o papel do Estado foi limitado por políticas de ajuste estrutural de longo alcance, impostas pelas instituições internacionais, em particular o FMI, o Banco Mundial e o BID (Liverman e Villas, 2006). O modo de *autogovernança*, segundo as concepções do Banco Mundial, não exige um papel importante do governo na-

cional, mas depende, principalmente, de mecanismos fundamentados no mercado como a privatização, as regras de conduta corporativa auto-projetadas (como a Responsabilidade Social e Empresarial) e os mecanismos voluntários (sistemas de certificação e compensação). Quando prometia iniciativas salutares para o meio ambiente e a sociedade, o enfoque da autogestão baseada no mercado procurava, principalmente, melhorar a imagem das empresas que operavam transnacionalmente diante de seus acionistas e, consequentemente, facilitar sua inserção nos países anfitriões (Lyon, 2009).

Ao mesmo tempo, a *autogovernança*, de acordo com sua conceptualização pelos cientistas políticos (por exemplo, Ostrom, 1990), inclui principalmente os sistemas de governo locais formados através da ação coletiva para regular o acesso e o uso dos recursos naturais. Esse modo de governança, esquecido pelos políticos durante muito tempo, tornou-se visível através de um grande número de estudos de gestão comunitária (ver McCay e Acheson, 1990; Berkes e Folke, 1998) e dos movimentos de justiça ambiental que se baseiam em discursos socioambientais e têm conexões políticas com redes de ativismo transnacional, que conseguiram difundi-los entre a sociedade em geral (Keck e Sikkink, 1998). Enquanto a autogestão através da ação coletiva se tornou importante em áreas menos remotas durante esse período (Schmink e Jouve-Martín, 2011), nas áreas de produção econômica em grande escala, um tipo de autogovernança fundamentado em mecanismos de mercado deu lugar a uma onda de privatização dos recursos naturais na região. O choque entre esses dois sistemas de governança levou ao rompimento das relações sociais locais (Bebbington et al., 2012) e ao fortalecimento das elites locais e das empresas transnacionais (Larson, 2003; Perrault, 2005). Isso levou a uma intensificação dos conflitos locais que frequentemente teve repercussões nacionais e internacionais (Walter e Martínez-Alier, 2012). Combinados com outras demandas políticas e sociais, os conflitos ambientais contribuíram para grandes transformações políticas e podem ser considerados influentes na recente eleição de partidos de esquerda em muitos países latino-americanos.

Como parte dessa luta pelos recursos, um *modo de governança participativa* surgiu no novo milênio, como uma alternativa aos modos de governança monolíticos propostos anteriormente. Esse modo de governança foi parte do projeto para fortalecer a democracia e a cidadania dos novos governos da América Latina. A participação das organizações da sociedade civil, fundamentada em discursos de justiça social, igualdade e redução da pobreza, transformou-se em um elemento central da governança ambiental na região. Em vez de uma gestão fundamentada no Estado, nas comunidades ou no mercado, a

governança participativa se baseia em parcerias entre atores-chaves para estabelecer objetivos e planejar e implementar iniciativas. A governança participativa oscila entre os modelos de cogestão, nos quais o Estado e as comunidades locais desenvolvem um plano sustentável para os territórios tradicionais (Castro, 2012) e acordos mais complexos, que incluem as múltiplas partes interessadas e as instituições em múltiplas escalas, como o movimento da governança climática. Aqui, os governos, os movimentos sociais transnacionais e as corporações transnacionais estão comprometidos com a formação de um acordo institucional internacional que associa acordos semilegais para abordar a mudança climática e outras questões ambientais, como as metas de redução de emissão de carbono, a Agenda 21 e o Convênio sobre a Diversidade Biológica (Biermann e Pattberg, 2008).

A governança ambiental participativa, portanto, ocorre em um espaço político de conflitos no qual diferentes atores lutam para fortalecer suas posições. Mais do que um novo modo de governança, representa um novo nível nos modelos de governança híbridos — compostos por mecanismos estadocêntricos, locais e fundamentados no mercado. Até que ponto podem ser promovidas a participação, a diminuição das desigualdades e a proteção do meio ambiente nesse acordo complexo, dependerá da maneira como as diferentes imagens da relação natureza-sociedade serão negociadas, como os problemas serão priorizados e quão compatíveis serão as soluções propostas com o contexto social, institucional e ambiental.

2. TENDÊNCIAS RECENTES NA GOVERNANÇA AMBIENTAL LATINO-AMERICANA

A governança ambiental na América Latina atualmente é um processo, no mínimo, contraditório. O discurso dominante da governança participativa em vários países latino-americanos é acompanhado do aumento dos conflitos socioambientais na região.[2] No centro dessa contradição estão as mudanças de contexto socioambiental observadas na última década. O impressionante progresso econômico e social da década passada e o novo enfoque de redução da pobreza, redistribuição e soberania foram apoiados por amplos setores da população. Entretanto, os programas sociais se fundamentaram, em geral, no aumento da arrecadação fiscal e no aumento de impostos e *royalties* provenientes, principalmente, das indústrias extrativas (Hogenboom, 2012). Como muitos países aprofundaram a extração dos recursos naturais ou se tornaram dependentes dela, promoveram uma "reprimarização" de sua economia. Isso se manifestou nas associações entre o

2 Ver: <http://www.engov.eu/bd_justicia_ambiental_es.php>.

Estado nacional e as empresas transnacionais e, assim, foram reforçados os princípios de governança baseados no mercado e limitou-se a participação dos atores locais nos processos de tomada de decisão. Como consequência, organizações de base, ativistas de direitos humanos e ambientalistas denunciaram a redução da inclusão da sociedade civil e dos acordos verticalistas, nos quais a governança participativa atuou contra os grupos marginalizados e serviu para legitimar princípios de governança centrados no Estado e orientados ao mercado.

Esses processos reforçaram a antiga tensão entre a comodificação da natureza e a "proteção da natureza" (Silva, 2012). Por um lado, os governos e as corporações recebem um crescente apoio da população urbana para promover a expansão das atividades extrativas, com o intuito de satisfazer as necessidades sociais mais prementes. Por outro, as comunidades rurais, as organizações indígenas e os ambientalistas ressaltam a importância da natureza para a sustentabilidade ecológica, a reprodução social e as noções culturais de pertencimento enraizadas nas cosmologias locais. As implicâncias disso para a proteção da natureza e das comunidades locais na região têm sido complexas e controversas. Favorecidas pelas políticas nacionais, as grandes empresas se sentem atraídas pelas áreas que dispõem de recursos para abastecer a crescente demanda mundial por *commodities*. A expansão das atividades extrativas tem aprofundado a pressão sobre o meio ambiente e seus residentes locais.

A frequência e a intensidade dos conflitos socioambientais indicam que, no contexto da democracia e de um modelo de desenvolvimento pós-neoliberal, permanecem os principais dilemas entre conservação e desenvolvimento. Esses dilemas levam a uma série de propostas e ações, cujo objetivo é atenuar as tensões, reunir os atores e encontrar novas formas de governança ambiental. As propostas existentes podem ser resumidas em dois modelos opostos.

De certa forma, podemos perceber uma tendência que denominamos de *neodesenvolvimentismo*. Trata-se principalmente de uma proposta de negócios que dependem da engenharia institucional, da modernização tecnológica e dos mecanismos baseados no mercado para alcançar o uso eficiente e sustentável dos recursos naturais. Esse modelo tende a dominar os círculos políticos na maioria dos governos latino-americanos. O neodesenvolvimentismo está estritamente relacionado ao modelo de governança ambiental dominante no mundo, conhecido como "Economia Verde". Fundado no neoinstitucionalismo, esse modelo se baseia em soluções institucionais para afinar a sintonia dos incentivos baseados no mercado para conduzir ao comportamento colaborativo e às práticas sustentáveis (UNEP, 2011). O modelo de Economia Verde supõe que as deficiências, tais como as relações

assimétricas, as injustiças e o comportamento não sustentável, podem se transformar em resultados mais igualitários e sustentáveis por meio de um projeto institucional apropriado (Biermann, 2007). Apoiando-se na engenharia institucional, as soluções se baseiam em meios políticos, tais como a inovação tecnológica (Mol, 2003) e a conduta de consumo "verde" (Dobson, 2003). O pragmatismo desse enfoque encontra terreno fértil entre os grupos de elite, já que aborda os dilemas da equidade, do desenvolvimento sustentável e da conversação, dentro de uma estrutura capitalista baseada no mercado. Seus defensores se baseiam em incentivos fundados no mercado e em esquemas de compensação, como o REDD e o PES, como mecanismos para substituir a regulamentação estatal, para minimizar os custos dos conflitos e para melhorar a imagem corporativa. Além disso, adapta-se bem ao *ethos* institucional do aparelho estatal tecnocrático, que tende a confiar nos esquemas dos projetos institucionais. Por fim, também satisfaz parte da agenda ambientalista, incluindo várias ONGs ambientalistas internacionais, como WWF, Conservation International e The Nature Conservancy. Essas organizações transnacionais têm mudado gradualmente para uma agenda de esquemas de compensação e incentivos baseados no mercado, com o fim de promover o comportamento sustentável entre corporações, Estados e comunidades locais (Hall, 2012).

No lado oposto, encontramos uma série de propostas que contemplam um modelo radicalmente diferente de produção e gestão ambiental, agrupados sob o rótulo do Bem Viver. Essa tendência incluiu uma ampla gama de concepções da natureza e das relações sociedade-natureza, que partem de ideias alternativas, geralmente de base indígena, sobre a relação entre produção humana, meio ambiente e direitos da natureza (Gudynas, 2011). Propõem uma perspectiva de governança ambiental a partir das bases, e pouco ortodoxa, que reivindica uma transformação, ou até mesmo o fim do modelo capitalista hegemônico, considerado como a causa da degradação ambiental e da injustiça. Seus defensores afirmam que o neodesenvolvimentismo e sua conexão com a Economia Verde significam apenas uma nova embalagem para velhos modelos de desenvolvimento, visando manter as relações de poder desiguais em múltiplas escalas. Ao contrário da crença tecnocrática nas "deficiências institucionais", que precisam apenas ser organizadas, a abordagem do Bem Viver considera essas deficiências como o fundamento das relações assimétricas e da degradação ambiental (Alimonda, 2011). Seus defensores argumentam que os acordos institucionais dificilmente serão eficazes para resolver os problemas socioambientais, a menos que as relações de poder desiguais entre os diferentes grupos sociais e os fundamentos básicos da economia de mercado se organizem adequadamente (Gudynas, 2009). Com base em discursos de bem

-estar, direitos civis e um Estado pluralista, os defensores que optam por essa narrativa sustentam que o capitalismo é limitado para dar conta de questões de justiça, equidade e sustentabilidade, razão pela qual lançam mão de modelos alternativos de economia heterodoxa como o decrescimento (Russi et al., 2008) e a economia solidária (Barkin e Lemus, 2011), ou práticas locais como sistemas agroflorestais (Altieri e Toledo, 2011) e sistema de gestão comunitária (Bray et al., 2005).

O modelo do Bem Viver tem provocado dois tipos de críticas. Uma, de alguns observadores que consideram que o tom anti-mercado de suas ideias as torna inviáveis e poucos realistas. Na opinião desses, é impossível para o mundo de hoje não participar na economia de mercado. Outros observadores se centram nos governos que querem implementar essas ideias, como os governos da Bolívia e do Equador. Criticam a falta de clareza do conceito do Bem Viver e destacam as contradições inerentes à sua suposta aplicação (Solo de Zaldívar, 2013). Afirmam que, na prática, essas ideias servem de pretexto para a continuidade dos modelos desenvolvimentistas e extrativistas.

É evidente que ambos os modelos — tanto o neodesenvolvimentismo quanto o Bem Viver — têm seus defeitos e contradições. Na prática, porém, podemos observar que hoje, a maioria dos governos da América Latina combina elementos dos dois modelos. De fato, podemos falar de um modelo dominante de governança ambiental híbrida, na qual os governos e outros atores utilizam de modo eclético diferentes modelos para implementar suas práticas ou formular suas demandas. Desse modo, acordos institucionais de níveis múltiplos e flexíveis são continuamente construídos e reconstruídos por meio de um processo de hibridação e bricolagem (Cleaver, 2002).

A fim de compreender os projetos de governança ambiental na América Latina de hoje, precisamos começar pelo fato de que eles têm origem entre diferentes atores com experiências históricas particulares e utilizam uma variedade de discursos locais, nacionais e mundiais. Esses projetos, ao mesmo tempo, apresentam uma série de propostas e objetivos frequentemente contraditórios. Em última instância, apontam para o descobrimento de soluções ou para a criação de novas oportunidades para o problema do equilíbrio entre as atividades produtivas, a igualdade social e as políticas ambientais. A seguir, tentaremos lançar luz sobre as consequências dessas complexas propostas para a governança ambiental.

3. GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO PROCESSO SOCIAL

A governança ambiental não acontece em um vazio. De fato, ela está integrada a um contexto histórico, social e ambiental, que se forma continuamente pelas lutas políticas, as transformações no meio am-

biente e os valores da natureza disputados ao longo do tempo (Miller, 2007). Os atributos ambientais, tais como a disponibilidade e a distribuição dos recursos naturais renováveis e não renováveis, influenciam diferentes atores em seu acesso aos territórios de produção (ver Haarstad, 2012). Os atributos sociais — como padrões de consumo, níveis de pobreza e desigualdade, democracia e cidadania, diversidade cultural e crescimento econômico — são alguns dos fatores subjacentes que guiam as ações das sociedades latino-americanas para formar padrões múltiplos de exploração e proteção da natureza (Latta e Wittman, 2012). Em especial, os acordos institucionais que definem as "regras do jogo" — que incluem tanto práticas formais e informais como mecanismos mediadores em múltipla escala das relações socioambientais — estão baseados em diferentes conjuntos de princípios, valores e imagens da natureza, conservação e desenvolvimento.

Os distintos arranjos ambientais, sociais e institucionais na América Latina, que combinam numerosas práticas em nível local, nacional e regional (ver Helmke e Levitsky, 2006), são essenciais para compreender como a governança ambiental se conforma na região. As mudanças no contexto social, institucional e ambiental reformulam continuamente o conjunto de oportunidades e limitações para diferentes atores, provocando novas interações sociais e adaptações institucionais.

Nesse contexto de processos complexos e dinâmicos, diversos atores fazem uso de elementos de discursos diferentes e, frequentemente, contrastantes, para legitimar suas propostas ou projetos. Com o fim de desentranhar e desarmar as contradições discursivas e as práticas da governança ambiental atual na América Latina, propomos três linhas de análise para as quais os capítulos deste livro contribuíram. Em primeiro lugar, as percepções, valores e discursos são importantes, já que refletem a grande variedade de imagens da natureza, a formulação dos problemas ambientais e suas possíveis soluções entre os diferentes grupos sociais. Em segundo lugar, as interações sociais impulsionam e dão forma às ações e relações dos povos em relação aos processos de tomada de decisões. Em terceiro lugar, as mudanças e adaptações institucionais são o resultado de esforços concretos para lidar com essas imagens diferentes e, muitas vezes, contrapostas, e com uma infinidade de interações sociais.

3.1. PERCEPÇÕES, VALORES E DISCURSOS

Diferentes percepções e valores são disputados ferozmente por diferentes atores, segundo suas representações da natureza. A impugnação de valores, princípios e fontes de conhecimento que guiam a forma pela qual a natureza é conceituada é um dos elementos-chave da governança ambiental. A forma pela qual se enquadra na conservação da natureza

influi diretamente em como os dilemas ambientais são problematizados, como as soluções são criadas e como são estabelecidas as prioridades e os acordos entre objetivos contrapostos. Quantos mais atores participam da governança ambiental, mais complexas e heterogêneas se tornam as imagens. A pergunta central é: de que forma essas dinâmicas complexas conduzem a formas específicas de governança ambiental? E talvez, mais importante ainda: como essas formas podem ser dirigidas a uma inclusão social e à sustentabilidade ambiental?

Como argumentam Martínez-Alier, Sejenovich e Baud (capítulo 1), a América Latina tem uma longa tradição epistemológica e política com relação ao equilíbrio entre a produção humana e o meio ambiente. Essa perspectiva acadêmica caminha na mesma direção das cosmologias indígenas, nas quais a natureza e os recursos naturais são uma parte que integra suas vidas. Mediante o uso de uma série de exemplos ilustrativos, Kleiche-Dray e Waast (capítulo 3) descrevem detalhadamente como as práticas culturais estão intimamente relacionadas à produção agrícola e aos sistemas agroalimentares. Da mesma forma, Barkin e Lemus (capítulo 9) explicam como as perspectivas culturais da natureza formam o conceito central da comunidade rural indígena.

Enquanto as comunidades indígenas e rurais tendem a perceber a natureza como um elemento importante com significados simbólicos e como o sustento de seus meios de subsistência, as imagens orientadas ao extrativismo conectam a natureza com os interesses de explorar seus recursos e gerar renda. Essas últimas imagens são especialmente defendidas pelos governos nacionais e as grandes empresas. Curiosamente, embora os governos andinos hoje também utilizem as imagens indígenas simbólicas da Pachamama e do Bem Viver em seus discursos, seu significado foi reformulado com objetivos políticos nacionais. Para esses governos, essas imagens se transformaram em parte das políticas, nas quais a natureza representa uma oportunidade única de apoio a um projeto de desenvolvimento nacional. Paradoxalmente, isso tem levado a imagens e discursos contrários, como a ideia do chamado "país mineiro", como Andrade explica em detalhes (capítulo 4).

Parker, Baigorrotegui e Estenssoro (capítulo 6) demonstraram como os discursos das empresas privadas se assemelham aos dos governos nacionais da América Latina. Através de múltiplos discursos — frequentemente contrastantes — as grandes empresas privadas se esforçam para defender seus interesses, confrontar movimentos de resistência, e legitimar seus projetos políticos e econômicos. Entretanto, enquanto os governos nacionais definem o controle dos recursos naturais como um elemento da soberania nacional, os atores corporativos interpretam que os dilemas da governança ambiental transcendem as fronteiras nacionais, como no caso da fictícia República Unida da

Soja, a zona agrícola que abrange partes de Argentina, Brasil, Paraguai e Bolívia, e que é controlada pelas maiores companhias de alimentos do mundo (ver Grain, 2013).

As imagens da natureza dos ambientalistas também ultrapassam as fronteiras e os interesses nacionais e, frequentemente, são enfrentadas pelos governos nacionais e grupos de interesse. Entretanto, seus olhares contrastam com os das comunidades indígenas ou das empresas, ao definir a natureza como uma entidade biofísica, caracterizada por sua função ecológica de repositório de biodiversidade e sumidouro de carbono, com implicações diretas para regular o clima global. Mediante o uso de metáforas como "pulmão da Terra" ou "sumidouro de carbono", ou superlativos como zonas de mega-biodiversidade, a proteção de biomas como a Amazônia são priorizados sobre outros ecossistemas, como foi demonstrado no caso REDD+, descrito por Aguilar-Støen, Toni e Hirsch (capítulo 8).

Em resumo, seja um estilo de vida, uma *commodity* ou uma reserva biológica, as múltiplas imagens e valores da natureza criam dissonância entre as percepções das partes implicadas sobre os problemas relacionados com a natureza e as possíveis soluções. No centro desse dilema está a luta pelos significados de natureza, conservação, desenvolvimento e participação. As consequências dessas percepções diferentes e as contradições dentro dos discursos existentes se manifestam nas interações sociais concretas.

3.2. INTERAÇÕES SOCIAIS

As interações sociais são o motor da governança ambiental. Através de suas ambições de aprofundar a democracia e fomentar a participação popular, frequentemente em resposta às demandas sociais e à mobilização, os Estados latino-americanos ampliaram a gama de atores e interesses envolvidos na governança ambiental. Apesar dessas ambições frequentemente se limitarem ao discurso e à retórica, têm aberto espaços políticos para interações sociais mais variadas e dinâmicas. Como resultado, as decisões sobre dilemas ambientais na América Latina hoje envolvem uma ampla gama de atores que podem ter múltiplas posições políticas e identidades. Essas posições podem, estrategicamente, ter uma mudança em função das novas oportunidades e restrições que surgem de transformações no contexto socioambiental. Dado que são concernentes a decisões concretas que apresentam opções e ambiguidades técnicas, econômicas e políticas, as interações sociais são muito dinâmicas e constantemente oscilam entre relações contrapostas, desde interações cooperativas e solidárias, a situações conflitivas e de resistência. Essas interações opostas podem coexistir e mudar com o tempo, conforme modificações estruturais. Nessa inte-

ração social intrincada, a luta por participar e controlar o processo de tomada de decisões é um elemento central da governança ambiental.

É interessante observar que a importância da participação para obter soluções efetivas para os desafios econômicos, sociais e de conservação já não é questionada pelos grupos de elite. Como demonstram Parker, Baigorrotegui e Estenssoro (capítulo 6), inclusive os atores mais conservadores e orientados ao mercado reconhecem a importância da inclusão de grupos locais ou marginados. De fato, a participação se transformou em um elemento central nos documentos oficiais redigidos pelas agências governamentais, empresas privadas, órgãos finaciadores e acordos multi-governamentais. Entretanto, a participação das comunidades locais tem sido geralmente definidacomo beneficiárias de prestações compensatórias, segundo a decisão de outros atores legitimados.

No caso das consultas mineiras, Walter e Urkidi (capítulo 10) sustentam que as empresas tentam desmobilizar a participação local com soluções tecnológicas e falsas promessas. Através de procedimentos verticalistas, e somente com o intuito de legitimar sua atividade, concedem às populações locais a oportunidade de estarem informadas, sem possibilitar uma influência efetiva. No caso do REDD+, Aguilar -Støen, Toni e Hirsch (capítulo 8) sustentam que os projetos estão dominados por atores "convidados", que decidem quais ferramentas de conhecimento, objetivos e modelos são legítimos. O que resta para as populações locais é algum tipo de compensação em forma de dinheiro, serviços ou bens materiais. Apesar dos diferentes contextos territoriais e políticos, ambos os capítulos demonstram os perigos de enquadrar a participação como uma distribuição de medidas compensatórias.

A reformulação da participação através da compensação de benefícios surgiu das coligações entre o Estado e outros grupos de elite. Andrade (capítulo 4) e Bull e Aguilar-Støen (capítulo 5) se centram nas coligações entre Estado e empresas para a expansão das indústrias extrativas. O primeiro foca na agenda política e econômica do Estado, baseada nos recursos naturais, enquanto o segundo descreve como esse processo impulsionou novas formas de interação política entre o Estado e a nova e velha elite. Aguilar-Støen, Toni e Hirsch (capítulo 8) se centram na coligação entre as ONGs, os especialistas e o Estado para a expansão das áreas protegidas.

As promessas não cumpridas das políticas participativas, combinadas com uma maior exploração dos recursos naturais em várias regiões da América Latina, alimentaram os conflitos socioambientais quase no mesmo ritmo que as iniciativas de participação foram implementadas. Segundo Martínez-Alier e Walter (capítulo 2), esses conflitos se concentram na distribuição da dívida ecológica, e basicamente surgem pelo

intercâmbio desigual de material entre as diferentes partes do mundo. Além disso, como demonstra Sejenovich (capítulo 7), os processos de produção dominantes têm altos custos sociais e ambientais. Para erradicar a pobreza e alavancar o desenvolvimento sustentável, os direitos sociais, assim como os limites ecológicos, devem integrar-se plenamente nos processos de governança. Nos últimos anos, alguns progressos foram feitos nessa direção. Com o fim de recuperar seu protagonismo na governança ambiental, várias comunidades locais desenvolveram e delinearam processos de tomada de decisões a partir de suas bases, para defender seus interesses locais e manter sua autonomia na formulação de estratégias de subsistência (ver capítulo 10).

Essas soluções estão baseadas em redes de justiça ambiental e em movimentos rurais e indígenas, uma estratégia instrumental na luta pelo acesso e o controle dos recursos naturais na América Latina (Carruthers, 2008). Lutam para se empoderar através de um discurso de interdependência de sociedade-natureza e autonomia territorial. Nesse processo, os atores locais tentam aproximar o processo de tomada de decisões das bases. Barkin e Lemus (capítulo 9) sustentam que os modelos econômicos desenvolvidos localmente são a única maneira de liberar os subalternos de sua posição marginada na estrutura capitalista. Martínez-Alier e Walter (capítulo 2) mostram como as comunidades locais se organizam ao redor de redes *glocais*, com o fim de recuperar sua posição política dentro da estrutura capitalista. Em termos de execução de iniciativas locais, as comunidades locais se baseiam em seus conhecimentos específicos e instituições a fim de desenvolver novas estratégias para abordar novos desafios. Em alguns casos, conceberam ativamente seus próprios sistemas de tomada de decisões para rebater as consultas manipuladoras realizadas por empresas privadas, como descrevem em detalhe Walter e Urkidi (capítulo 10).

Em suma, a crescente tensão entre a justiça ambiental e as políticas pós-neoliberais se caracteriza por uma dinâmica reformulação de estratégias entre atores opositores. Esse elemento central da governança ambiental dá origem a novas adaptações institucionais apoiadas em discursos, relações e práticas cotidianas.

3.3. MUDANÇA E ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL

As adaptações institucionais implicam estratégias desenvolvidas por diferentes atores para aumentar sua capacidade de serem incluídos ou para definir as "regras do jogo" na governança ambiental. Essas adaptações incluem diversos mecanismos, desde a reformulação discursiva e uso de novas estratégias de comunicação, até as iniciativas inovadoras e a integração de conhecimentos e tecnologias. A América Latina foi o cenário de duas formas essenciais de adaptação institu-

cional entre os diferentes atores opositores: a reformulação do discurso ambiental e o (re)escalonamento da governança ambiental.

Em geral, os atores dominantes reformularam seus discursos para que se adaptem a seus interesses e objetivos sob um programa de "crescimento verde". As corporações favorecem os modelos baseados na inovação tecnológica, enquanto os governos de esquerda lutam por expandir as atividades extrativas com o fim de alcançar seus objetivos sociais. As ideologias e os discursos dos chamados novos governos pós-neoliberais na América Latina influenciaram enormemente as adaptações da governança ambiental. Ao instituir os recursos naturais como uma riqueza nacional capaz de resolver os problemas de desigualdade, fortaleceram a posição política do Estado diante do setor empresarial transnacional. Isso lhes permitiu adquirir uma posição mais relevante na gestão dos recursos naturais e impor condições mais rígidas para sua exploração. O aumento da renda a partir de impostos e *royalties* cobrados pelo uso dos recursos naturais permitiu uma redistribuição dos benefícios entre diferentes grupos de interesse, o que reduziu a pobreza e a desigualdade de renda na região, embora o problema da pobreza estrutural ainda precise ser resolvido (ver Sejenovich, capítulo 7).

Em vários atores, podem ser observadas mudanças graduais nas atitudes, mecanismos e práticas ambientais. O Estado foi instrumental na reformulação dos procedimentos para a avaliação socioambiental das indústrias extrativas e da expansão da infraestrutura, dos processos de tomada de decisões e do controle sobre os conflitos ambientais. Para prevenir novas restrições legislativas, e em resposta às pressões sociais, as corporações se tornaram proativas na produção de um discurso no qual elas desempenham um papel-chave na solução dos problemas sociais. Esse discurso se materializou através do programa Responsabilidade Social Empresarial, que promete conciliar suas atividades produtivas com as exigências sociais e ambientais. Muitos pesquisadores e ambientalistas, por outro lado, adaptaram-se ao novo contexto reafirmando seu papel de "especialistas" como possuidores do conhecimento da informação técnica necessária para elaborar melhores políticas.

Essas diferentes estratégias discursivas mediam as mudanças institucionais promovidas pelos atores conflitantes. Em nível nacional, a análise de Andrade sobre o Estado nos países andinos revela o grande papel da recentralização da governança ambiental como uma estratégia-chave dos Estados pós-neoliberais, visando subsidiar a realização de suas políticas sociais (capítulo 4). Bull e Aguilar-Støen (capítulo 5) oferecem vários exemplos de como os grupos de elite procuram garantir seu acesso à terra e aos recursos naturais por diferentes

meios (ver também, Borras et al., 2012; Otero, 2010; Harstaad, 2012). Em alguns outros casos, entretanto, diferentes níveis governamentais podem competir pelo controle do processo de tomada de decisões. O processo de implementação do REDD+ proporciona um exemplo ilustrativo das tensões entre os diferentes níveis governamentais na tentativa de recentralizar ou descentralizar o sistema de financiamento para compensar as iniciativas de proteção florestal (capítulo 8). Na atual "competição" pela aplicação do REDD+ no Brasil, os governos regionais construíram coligações em nível local-regional, visando evitar os governos nacionais e estender a mão aos diferentes regimes de financiamento internacional (capítulo 8).

Os atores menos poderosos politicamente também se esforçam para re-escalonar os processos de tomada de decisões para superar as políticas e desenvolvimentos indesejáveis, as limitações estruturais ou a degradação do meio ambiente. No capítulo 10, Walter e Urkidi descrevem os esforços das comunidades locais para construir coligações e conexões *glocais* (globais-locais) incluindo os governos locais para poder ter controle sobre as consultas e decidir a respeito da implementação dos projetos de mineração na América Latina. Segundo Barkin e Lemus (capítulo 9), (re)escalar a governança ambiental para o nível local é fundamental para proteger a autodeterminação das comunidades locais.

O nível de sucesso das comunidades locais e dos movimentos sociais na mudança institucional depende, em parte, de suas interações com outros atores. Nesse sentido, também é importante destacar que os atores sociais (o Estado, as empresas, as comunidades, etc.) não são entidades homogêneas. Muitas vezem são compostos de vários grupos de poder, interesses e posições diferentes, que podem se alterar ao longo do tempo. Os governos locais, por exemplo, ocasionalmente enfrentam os governos centrais desenvolvendo parcerias com as comunidades locais ou outras agências estatais. Os especialistas das empresas, dos governos e das organizações ambientais também podem ter posturas muito diferentes sobre a eficiência energética, as tecnologias de produção e as responsabilidades sociais, apesar de trabalharem no mesmo setor ou país (ver a análise dos olhares e discursos dos atores estratégicos no capítulo 6). Em alguns casos, os ambientalistas apoiam as comunidades locais contra as políticas de desenvolvimento, que promovem a expansão da infraestrutura e das indústrias extrativas em ecossistemas frágeis. Em outros casos, podem favorecer os mecanismos de compensação nas políticas de conservação, apesar das críticas expostas pelos movimentos de justiça ambiental.

Em suma, enquanto o Estado central se reposicionava quanto aos processos de governança ambiental na América Latina, a adapta-

ção institucional aos novos contextos, discursos e exigências veio de um grupo de atores (em conflito) e das interações entre eles, através de conexões em múltiplas escalas. Principalmente, os grupos de elite buscaram ajustar alguns de seus discursos e práticas para cumprir de forma parcial as novas exigências e normativas, sem ter de renunciar à sua posição proeminente. Simultaneamente, vários grupos marginados tentaram contra-atacar, restabelecendo e reapropriando-se dos processos locais de decisões para recuperar sua autonomia. Até que ponto essas adaptações institucionais podem levar a transformações estruturais na governança ambiental, não se sabe ainda.

4. A GOVERNANÇA AMBIENTAL EM FORMAÇÃO

A governança ambiental é um espaço social de múltiplas demandas, objetivos e imagens da natureza, no qual são negociadas compensações e prioridades, segundo os interesses daqueles que são capazes de influenciar a tomada de decisões. Na América Latina, atualmente, vários acordos sociais e institucionais estão sendo transformados, através dos quais a governança ambiental tem sido aplicada. Tendências como o reposicionamento do Estado nacional (capítulo 4), a aparição de novos grupos de elite (capítulo 5) e o desenvolvimento de novas tecnologias mineradoras (capítulo 6), apoiam muito a crescente extração de recursos para os mercados mundiais, que é a causa de numerosos conflitos ambientais na região (capítulo 2). Ao mesmo tempo, entretanto, os novos meios de comunicação (capítulo 10), os intercâmbios de conhecimentos (capítulo 3), a maior atenção dada atualmente aos direitos sociais (capítulo 7) e o fortalecimento das organizações de base (capítulos 9 e 10) criam oportunidades para que os grupos marginados limitem ou resistam aos processos políticos e econômicos verticalistas, que afetam grandemente a vida daqueles cuja voz é limitada.

Se as novas tendências na governança ambiental da América Latina demonstrarão ter implicações transformadoras, dependerá de como os atores principais estarão envolvidos no processo. Nesse sentido, as contribuições a este livro revelam profundas tensões entre os enfoques compensatórios favorecidos pelos governos e as corporações (capítulos 4, 5, 6, 7 e 8) e as propostas e práticas participativas de análise socioambiental, produção econômica e tomada de decisões políticas, que são defendidas pelas comunidades locais e os ativistas (capítulos 2, 3, 4, 9 e 10). Embora a compensação possa ser um meio para lidar com as dívidas sociais e as injustiças ambientais, uma ênfase muito forte na indenização financeira, nos projetos sociais e no "controle de danos" locais, não só legitima práticas que ameaçam a integridade dos ecossistemas frágeis, mas também enfraquece o papel de protagonista das comunidades locais na governança ambien-

tal. Enquanto uma nova geração de movimentos em favor da justiça ambiental está se posicionando na vanguarda das lutas pelos direitos e significados relacionados aos recursos (capítulo 2), as políticas compensatórias ganham espaço na América Latina no contexto do crescimento econômico, apoiado nos recursos naturais e na redução da pobreza (capítulos 4 e 7).

Essa tensão entre os enfoques participativos e compensatórios, na prática, não costuma ser tão clara ou evidente. Consideremos, por exemplo, o aumento da visibilidade política das injustiças e a institucionalização dos direitos concedidos aos grupos marginados, especialmente aos povos indígenas dos anos noventa. Embora, sem dúvida, tenha havido progressos significativos, em parte eles foram ofuscados pelas adaptações institucionais neoliberais e pós-neoliberais, que dão maior poder às corporações e ao Estado, e mais espaço à produção expansiva em grande escala e aos projetos de infraestrutura, que tendem a ameaçar o sustento de alguns desses próprios grupos marginados. Da mesma forma, a participação, definida anteriormente como o compromisso pleno dos grupos locais na tomada de decisões sobre a mudança socioambiental, foi enquadrada em um sentido de inclusão social de grupos marginados como co-beneficiários mediante sistemas de compensação. Paradoxalmente, enquanto as agências estatais promovem as iniciativas de participação, as populações locais, de fato, muitas vezes estão menos incluídas no processo de tomada de decisões. E enquanto as coligações entre o Estado e as empresas fomentam a expansão da exploração dos recursos naturais (capítulos 2, 4 e 5), a participação e empoderamento genuínos das comunidades locais são limitados e, em alguns casos, os protestos são criminalizadas em nome do progresso e da segurança nacional (capítulo 10; ver também: Taylor, 2011; Zibechi, 2012; Saguier, 2012).

Além de uma indenização econômica e social, a rápida transformação das zonas rurais revela uma tendência a uma compensação territorial, na qual se supõe que algumas áreas protegidas compensem as vastas áreas onde as atividades produtivas ou extrativas de grande escala, se expandemsem restrições (Castro, 2014; Zimmerer, 2011). A expansão das áreas protegidas (parques, reservas e comunidades étnicas) pelos governos nacionais está dirigida, principalmente, a preservar as florestas, coincidindo com as políticas nacionais e internacionais de mudança climática e biodiversidade (capítulo 8, ver também Castro, 2013). Em muitos casos, a expansão dessas atividades e de sua infraestrutura acontece em áreas que são social e ambientalmente sensíveis, obrigando os camponeses e comunidades tradicionais a lutarem por sua autonomia, segurança alimentar e territorial. Enquanto isso, a partir dessa reconfiguração territorial em andamento,

surgem novas desigualdades, injustiças e vulnerabilidades. Enquanto os territórios produtivos estão cada vez mais concentrados em mãos de grupos de elite, áreas protegidas isoladas, onde as atividades que implicam o uso da terra estão limitadas por interdições do mercado e normas restritivas, são atribuídas à população rural pobre.

Em suma, a coleção de estudos deste livro expõe o fato de que, com a finalidade de confrontar os problemas socioambientais atuais e emergentes na América Latina, é preciso abordar com urgência três desafios principais: *primeiro*, o desafio político de promover a democracia e a cidadania em um espaço público que esteja protegido por uma participação efetiva na elaboração da agenda e da negociação dos interesses em conflito; *segundo*, o desafio social de garantir a melhoria do bem-estar através da segurança alimentar e territorial, da reprodução social e da autodeterminação dos grupos marginados; e *terceiro*, o desafio ambiental de proteger a integridade ecológica, a redução das emissões de carbono e a adaptação à mudança climática.

BIBLIOGRAFIA

Alimonda, H. (ed.) 2011 *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).

Alimonda, H. e Gandásegui, M. A. 2006 *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana* (Buenos Aires: CLACSO).

Altieri, M. A. e Toledo, V. M. 2011 'The Agroecological Revolution in Latin America: Rescuing Nature, Ensuring Food Sovereignty and Empowering Peasants' en *Journal of Peasant Studies,* Vol. 38, N° 3: 587-612.

Barkin, D. e Lemus, B. 2011 "La economía ecológica y solidaria: uma propuesta frente a nuestra crisis", *Sustentabilidades,* N° 5: 1-13.

Baud, M.; Castro, F. e Hogenboom, B. 2011 'Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda', *European Review of Latin American and Caribbean Studies,* N° 90: 79-88.

Bebbington, A. (ed.) 2012 *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).

Berkes, F. e Folke, C. (eds.) 1998 *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience* (Cambridge: Cambridge University Press).

Biermann, F. 2007 "Earth System Governance' as a Crosscutting Theme of Global Change Research', *Global Environmental Change,* Vol. 17, N° 3-4: 326-337.

Biermann, F. e Pattberg, P. 2008 'Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward', *Annual Review of Environment and Resources,* N° 33: 277-294.

Borras Jr, S.; Franco, J.C.; Gómez, S.; Kay, C.e Spoor, M. 2012 'Land Grabbing in Latin America and the Caribbean', *The Journal of Peasant Studies* Vol. 39, N° 3-4: 845-872.

Bovarnick, A.; Alpizar, F. e Schnell, C. (eds.) 2010 *The Importance of Biodiversity and Ecosystems in Economic Growth and Equity in Latin America and the Caribbean: An economic Valuation of Ecosystems* (S/d: United Nations Development Programme).

Bray, D. B.; Merino-Pérez, L. e Barry, D. (eds.) 2005 *The Community Forests of Mexico. Managing for Sustainable Landscapes* (Austin: University of Texas Press).

Bunker, S. G. 1988 *Underdeveloping the Amazon. Extraction, Unequal Exchange and the Failure of the Modern State* (Chicago: University of Chicago Press).

Carruthers, D. V. (ed.) 2008 *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice* (Boston: MIT Press).

Castro, F. 2014 'Ethnic communities: social inclusion or political trap?' in Castro, F.; Dijck, P. van e Hogenboom, B. (eds.) *The Extraction and Conservation of Natural Resources in Latin America: Recent trends and challenges* en Cuadernos del CEDLA, N° 27 (Amsterdã: CEDLA).

Castro, F. 2013 'Crossing Boundaries in Environmental Governance', *Analytical Framework Report* (ENGOV) en <http://www.engov.eu/documentos/ AFR_WP10_D10_1.pdf>.

Castro, F. 2012 'Multi-scale environmental citizenship: Traditional populations and protected areas in Brazil' in Latta, A. e Wittman, H. (eds.) *Environmental and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (Nova Iorque: Berghahn Books).

Castro, J. E. 2008 'Water struggles, citizenship and governance in Latin America', *Development,* N° 51: 72-76.

Cleavers, F. 2002 'Reinventing institutions: Bricolage and the social embeddedness of natural resource management', *The European Journal of Development Research,* Vol. 14, N° 2: 11-30.

Demmers, J.; Fernández Jilberto, A. E. e Hogenboom, B. (eds.) *2004 Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa* (Nova Iorque: Routledge).

Dobson, A. 2003 *Citizenship and the Environment* (Oxford: Oxford University Press).

Fernández Jilberto, A. E. e Hogenboom, B. (eds.) 2010 *Latin America Facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus* (Oxford: Berghahn Books).

Grain 2013 'The United Republic of Soybeans: Take Two' en *Against the Grain, 2 de julio*. En <http://www.grain.org/article/entries/4749-the-united-republic-of-soybeans-take-two>.

Gudynas, E. 2011 '*Buen vivir*: Today's tomorrow', *Development,* Vol. 54, N° 4: 441-447.

Gudynas, E. 2009 "Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas: Revisión y alternativas en América Latina", *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, N° 19: 53-72.

Hall, A. 2012 *Forests and Climate Change. The Social Dimensions of REDD in Latin America* (Cheltenham / Northampton: E. Elgar Publishing).

Harris, R. L. 2003 'Popular Resistance to Globalization and Neoliberalism in Latin America', *Journal of Developing Societies,* Vol. 19, N° 2-3: 365-426.

Harvey, D. 2003 *The New Imperialism* (Oxford: Oxford University Press).

Haarstad, H. (ed.) 2012 *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance* (Nova Iorque: Palgrave MacMillan).

Helmke, G. e Levitsky, S. (eds.) 2006 *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Hogenboom, B. 2012 'Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America', *Journal of Developing Societies,* Vol. 28, N° 2: 133-158.

Keck, M. E. e Sikkink, K. 1998 *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press).

Kooiman, J. 2003 *Governing as Governance* (Los Ángeles: Sage).

Kooiman, J. et al. (eds.) 2005 *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries* (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Larson, A. M. 2003 'Decentralization and forest management in Latin America: Towards a working model', *Public Administration and Development,* N° 23: 211-26.

Latta, A. e Wittman, H. 2012 *Environmental and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (Oxford: Berghahn Books).

Lemos, M. C. e Agrawal, A. 2006 'Environmental governance', *Annual Review of Environment and Resources,* N° 31: 297-25.

Liverman, D. M. e Vilas, S. 2006 'Neoliberalism and the environment in Latin America', *Annual Review Environment and Resources*, N° 31: 327-63.

Lyon, T. 2009 'Environmental governance: An economic perspective' in Delmas, M. A. e Young, O. R. (eds.) *Governance for the Environment: New Perspectives* (Cambridge: Cambridge Academic Press).

Martínez-Alier, J. 2002 *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation* (Cheltenham: E. Elgar Publishing).

Mc Cay, B. J. e Acheson, J. M. (eds.) 1990 *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources* (Tucson: The University of Arizona Press).

Miller, S. W. 2007 *An Environmental History of Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mol, A. 2003 *Globalization and Environmental Reform: The Ecological Modernization of the Global Economy* (Boston: MIT Press).

Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press).

Otero, G. (ed.) 2010 *Food for the Few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America* (Austin: University of Texas Press).

Painter, M. e Durham, W. H. (eds.) 1995 *The Social Causes of Environmental Destruction in Latin America* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).

Perreault, T. 2005 'State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia', *Environment and Planning,* N° 37: 263-84.

Rios, S. P. e Veiga, P. M. 2010 'Tackling climate change in Latin America and the Caribbean: Issues for an agenda', *Integration and Trade,* N° 3: 55-70.

Robbins, P. 2012 *Political Ecology: A Critical Introduction* (Chichester: Blackwell) Segunda edição.

Russi, D. et al. 2008 'Material flows in Latin America: A comparative analysis of Chile, Ecuador, Mexico and Peru, 1980-2000', *Journal of Industrial Ecology,* Vol. 12, N° 5-6: 704-20.

Saguier, M. 2012 'Socio-environmental regionalism in South America: Tensions in new development models' in Riggirozzi, P. e Tussie, D. (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (Dordrecht: Springer).

Schmink, M. e Jouve-Martín, J. R. 2011 'Contemporary debates on ecology, society, and culture in Latin America', *Latin American Research Review,* N° 46, Edição especial.

Silva, E. 2012 'Environment and sustainable development' in Kingstone, P. e Yashar, D. J. (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Politics* (Nova Iorque: Routledge).

Smith, P. H. 2011 *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press).

Solo de Zaldívar, V.B. 2013 "Etnicidad, desarrollo y 'Buen Vivir': Reflexiones críticas en perspectiva histórica", *European Review of Latin American and Caribbean Studies,* N° 95: 71-95.

Taylor, L. 2011 'Environmentalism and social protest: The contemporary anti-mining mobilization in the province of San Marcos and the Condebamba Valley, Peru', *Journal of Agrarian Chang,* Vol. 11, N° 3: 420-39.

Therborn, G. 2011 'Inequalities and Latin America: From the Enlightenment to the 21st century', *DesiguALdades.net,* Working Paper Series N° 1.

UNEP 2012 *Latin America and the Caribbean. Global Environment Outlook*, <http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_en.pdf>.

UNEP 2011 *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, <www.unep.org/greeneconomy>.

Urkidi, L. e Walter, M. 2011 'Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America', *Geoforum,* Vol. 42, N° 6: 683-95.

Walter, M. e Martínez-Alier, J. 2012 'Social metabolism, ecologically unequal exchange and resource extraction conflicts in Latin America', *Analytical Framework Report* (ENGOV).

World Bank 1992 *Governance and Development* (Washington: The World Bank).

Young, O 1999 *Governance in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press).

Zibechi, R. 2012 'Latin America: A new cycle of social struggles', *NACLA Report on the Americas*, Vol. 45, N° 2: 37-49.

Zimmerer, K. S. 2011 "Conservation booms' with agricultural growth? Sustainability and shifting environmental governance in Latin America, 1985-2008 (México, Costa Rica, Brazil, Peru, Bolívia)', *Latin American Research Review,* N° 46: 82-114.

Zimmerer, K. S. e Bassett, T. J. (eds.) 2003 *Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies* (Nova Iorque: Guilford Press).

Joan Martínez-Alier, Héctor Sejenovich
e Michiel Baud

Capítulo 1

O AMBIENTALISMO E O ECOLOGISMO NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO

A América Latina é um continente dotado de uma riqueza significativa. Estima-se que o estoque de recursos naturais exceda em quatro vezes a porcentagem que corresponde à sua posição no mundo, o que permite ao território suprir tranquilamente as necessidades de sua própria população. As métricas da "pegada ecológica" e da HANPP (apropriação humana da produção primária líquida de biomassa) dão, em conjunto, resultados favoráveis quando comparados aos de continentes mais povoados. Economicamente, em alguns países, o crescimento econômico baseado na exportação de recursos naturais e políticas de redistribuição das últimas décadas reduziu a pobreza absoluta, mas há uma grande desigualdade não só na distribuição de renda, mas na distribuição de riqueza. Então, surge o dilema: continuar uma integração extrativista na economia mundial, que certamente gera grandes passivos socioambientais não incluídos na contabilidade econômica ou, ao contrário, avançar no sentido de uma economia pós-extrativista baseada em idéias próprias , como o Bom Viver. Há uma longa história por trás desse dilema atual.

A história socioambiental nos mostra a insatisfação das necessidades humanas e ao mesmo tempo a degradação de uma parte da natureza. As populações indígenas têm sido deslocadas em alguns locais, enquan-

to em outros estão sendo completamente destruídas ou aculturadas. Os conquistadores espanhóis e portugueses ocuparam os territórios, motivados principalmente pela busca de metais preciosos. Mais tarde, o capital estrangeiro ou nacional fortaleceu significativamente o efeito sobre a sustentabilidade dos recursos naturais, cuja utilização não considerou o tempo de sua renovação. Coerentemente com isso, nem os recursos renováveis, nem os não renováveis, foram substituídos por outras riquezas.

Inicialmente, a população foi reduzida drasticamente pela exploração a que foi submetida e principalmente por doenças contagiosas. Dos estimados 140 milhões de pessoas existentesna América Latina em 1500, foram registrados apenas 40 milhões 60 anos depois (Tudela, 1990), um desastre populacional experimentado fundamentalmente nas costas marítimas.

A história ambiental da América Latina pode ser interpretada ao longo dos séculos após a Conquista como uma série de booms de exportação centrados em alguma commodity. Assim, a exportação de guano do Peru (que não era um metal precioso, mas uma bulk commodity), chegou a 11 milhões de toneladas ao longo de 40 anos, de 1840 a 1880, baseada na exploração de trabalhadores chineses endividados. O guano era um produto orgânico (fezes de pássaros). Com a vitória do Chile na Guerra do Pacífico e a incorporação de Antofagasta e Tarapacá, o Chile tornou-se o maior produtor mundial de salitre, um mineral. Isso causou um auge econômico inédito. A exportação de salitre do Chile cresceu até 1914 e permaneceu alta até a crise de 1929, variando entre 1 milhão e meio e 3 milhões de toneladas por ano.

No final do século XIX e início do século XX, a região vivenciou o crescimento drástico da agricultura para exportação. Novos produtos, como o café, o cacau e a banana, além de produtos mais tradicionais, como o açúcar, mudaram o contexto econômico e ecológico das grandes regiões da América Latina e a vida de consideráveis grupos da população. A fronteira agrícola se expandiu e grandes territórios, muitas vezes no interior das novas repúblicas, foram desmatados e ocupados por novas formas de agricultura. A expansão do café em Antioquia, na Colômbia, e do cacau em Ilhéus, no Nordeste do Brasil, são exemplos emblemáticos, assim como a da borracha e do sisal no sul e no sudeste do México, a do setor bananeiro na América Central, Colômbia e Equador, e a da ocupação dos pampas na Argentina e no sul do Brasil. Essa expansão da fronteira agrícola foi acompanhada por uma ideologia do progresso e pela incorporação de novas elites empresariais, além de uma forte dependência do mercado internacional. Hoje, a expansão agrícola continua nos vastos territórios do Chaco e do Cerrado, e o gado invadiu novas áreas na Amazônia, nas planícies do Orinoco e no sul do México.

No início do século XX, começou o crescimento da indústria do petróleo na Venezuela e no México, causando transtornos ecológicos e sociais de dimensões até então incomuns (Santiago, 2006). Esse processo continua até hoje. Os cálculos em tonelagem da extração de materiais e das exportações (West & Chanel, 2013) mostram um crescimento de quatro vezes entre 1970 e 2010.[1] Como exemplo, a Venezuela exporta anualmente cerca de 120 milhões de toneladas de petróleo, sem que haja um sinal de que uma tecnologia alternativa venha a substituir o petróleo na economia global. Recentemente, com o soerguimento da economia chinesa, a extração de recursos naturais (não apenas minerais e petróleo, mas também produtos agrícolas, como a soja) tem crescido extraordinariamente. O governo do Uruguai está considerando exportar 18 milhões de toneladas por ano de minério de ferro do projeto Aratirí. Enquanto isso, o Chile exporta cinco milhões de toneladas de cobre por ano, o que exige a remoção de terra e a produção de dejetos cem vezes maior, além de um grande consumo de energia. A Colômbia exporta anualmente cerca de 100 milhões de toneladas de carvão. O Brasil atinge 400 milhões de toneladas anuais de exportação de soja e minério de ferro.

Essa história recente, somada à memória histórica, marcou o pensamento ecológico na América Latina com os traços específicos listados abaixo, que em parte coincidem e em parte divergem dos traços de outros continentes.

- A consciência do desastre demográfico após a conquista e, portanto, uma rejeição generalizada da abordagem malthusiana para o problema da superpopulação.
- Um orgulho agroecológico presente especialmente na Mesoamérica e nos Andes (e ausente nos Estados Unidos).
- Uma admiração compartilhada entre a ciência europeia e norte-americana (desde 1800, com Alexander von Humboldt) pela grande riqueza biológica do continente em seus diversos ecossistemas, juntamente com programas de conservação, desde o século XIX.
- Uma consciência viva da desigualdade política e econômica mundial e dos saques subsequentes dos recursos naturais da região. Essa consciência vem desde a exploração colonial até os dias atuais.

1 No capítulo 2 deste livro é possível consultar as estatísticas sobre metabolismo social.

- Desde os anos 1980, crescentes conflitos socioambientais deram lugar ao "ambientalismo popular", com redes de ativistas denunciando a extração de recursos naturais e a destruição dos bens comuns.
- A validade de antigas cosmovisões indígenas, o culto a Pachamama reconhecido em algumas Constituições, o respeito pela natureza em cultos afro-americanos e as contribuições da Teologia da Libertação. Além disso, em termos culturais, a presença de ecologia na literatura do século XX.
- A rejeição, por parte dos governos latino-americanos (desde Estocolmo, em 1972, em diante), da ideia de limites ao crescimento, definindo uma agenda própria que propõe diferentes "estilos de desenvolvimento", mas que acaba aceitando um confuso "desenvolvimento sustentável".
- Recentemente, um novo ecologismo político latino-americano, fazendo seu caminho entre o neoliberalismo e o nacionalismo popular, recorrendo a conceitos de racionalidade ecológica produtiva, dívida ecológica, justiça climática, justiça hídrica, direitos da natureza, pós-extrativismo, pós-desenvolvimentismo e Bom Viver.

1. O COMEÇO

A população latino-americana sofreu uma enorme redução no processo de colonização espanhola. Esse é um dos fundamentos do pensamento ecologista latino-americano. O fenômenonão tem paralelo em outros continentes, exceto na Austrália e outros poucos lugares do mundo (Canárias, Havaí). A perda de população nativa e a sua lenta substituição por imigrantes nas Neo-Europas (como as chamou Crosby, 2004) e, mais tarde, nos trópicos úmidos devem ser entendidas como um assunto tanto biológico como militar. Os conquistadores chegaram aos novos territórios em busca de riquezas. Não tiveram misericórdia da população nativa e, sem querer, porém sem retroceder, contaminaram-na com novas doenças mortais. O despovoamento no primeiro século após a conquista não aconteceu apenas quando Hernan Cortés e Francisco Pizarro chegaram aos antigos impérios do México e dos Andes (ou mesmo antes que chegassem, porque a morte viajava mais rápido), mas teve um caráter geral. A arqueologia amazônica atual corrobora a existência de densidades populacionais muito maiores que as existentes nos séculos posteriores à Conquista. Ocorrera um colapso de impérios e talvez de populações antes da Conquista, como no território Maya, mas o que aconteceu na demografia latino-americana depois de 1492 não tem precedentes na história hu-

mana em escala continental. A população latino-americana, que era comparável em dimensão à população europeia da época, teve uma queda de talvez 80%.

A baixa densidade populacional na América Latina (com exceções, como El Salvador e Haiti) extrai a relevância de um dos principais argumentos ecologistas. Não há superlotação na América Latina, tal como ocorre na maior parte da Europa (com densidades de até 300 pessoas por km^2 em Alemanha, Itália, Inglaterra) e como não existe na Índia e em Bangladesh. Na América Latina, o aumento da população foi uma política explícita posterior dos governos modernizadores. A esse respeito, as palavras do argentino Juan Bautista Alberdi, "governar é povoar", são simbólicas do pensamento das elites latino-americanas da época. Bem mais tarde, na época da ditadura militar (1964-1986), o Estado brasileiro, em seus delírios geopolíticos, advogava o aumento da natalidade para povoar a Amazônia, diante das ameaças estrangeiras. Assim, na América Latina, a ecologia e a democracia mudaram rapidamente com a Conquista. Sob o domínio de uma única dinastia durante os primeiros 200 anos, os Habsburgos, houve grandes mudanças ecológicas e demográficas. Chegaram espécies invasoras (Melville, 1999). Não menos importante foi o fator de expansão da mineração em algumas regiões, como Potosí, Zacatecas e Minas Gerais, com o efeito induzido de transferência e grande matança da população com a contaminação por mercúrio (azogue). Mais tarde, as fronteiras da extração e quase sempre, ao mesmo tempo, o desmatamento, não seriam mais restritas apenas às regiões de mineração de prata ou ouro, mas alcançariam também as de cana de açúcar nas Índias Ocidentais e no nordeste do Brasil e, mais tarde, as regiões de exportação de café, borracha, madeira, carne, banana, soja, cobre, petróleo e carvão, minério de ferro e bauxita. Isso acontece até hoje, com o gás de xisto na Patagônia e em outras áreas.

2. O AMBIENTALISMO CONSERVACIONISTA

Apesar das mudanças antropogênicas que ocorreram antes e depois de 1492, a América Latina continuou preservando uma imensa biodiversidade biológica em muitos de seus diversos ecossistemas. A Amazônia havia sido pouco explorada antes do turbilhão da borracha, no final do século XIX. Essa enorme riqueza biológica chamou a atenção de pesquisadores europeus, como Alexander von Humboldt (1769-1859), um cientista ilustrado e ao mesmo tempo romântico. Sem as suas pesquisas na parte do mundo chamada de "Neo-trópicos", realizadas entre 1799 e 1805, o desenvolvimento da biogeografia não teria ocorrido do mesmo modo. Entende-se por biogeografia o estudo da distribuição geográfica de plantas e outras formas de vida. O seu sonho, que não

se concretizou, era regressar à América republicana independente e fundar, no México ou na Cordilheira dos Andes, uma academia com correspondentes científicos localizados do México até a Patagônia.

Entre muitas outras atividades de divulgação científica e pesquisas patrocinadas, Humboldt escreveu, em 29 de julho de 1822, de Paris, uma carta a Bolívar (que conhecera pessoalmente em 1805), apresentando os jovens Boussingault e Mariano de Rivero, especialistas em mineração. Rivero mais tarde lamentou o desperdício da renda do guano, pensando no que hoje chamamos de uma política de "sustentabilidade fraca". Essa renda, proveniente de um produto renovável exportado em um ritmo que o levou à exaustão, deveria ter sido investida em empresas que dessem renda permanente. Essa proposta é semelhante àquela que Uslar Pietri, da Venezuela, batizou em 1936 como política de "semear o petróleo" (Martinez-Alier e Roca, 2013: 116-7).

Como Humboldt descreveu a geologia, os vulcões, a biogeografia e a riqueza de espécies dos territórios latino-americanos que visitou durante cinco anos, a América Latina tem na ciência da evolução biológica, um pouco mais tarde e graças a Darwin, uma posição privilegiada. A explicação de Darwin sobre a origem das espécies deve muito à sua viagem à América Latina, na missão do *Beagle* (1831 a 1836), para coletar materiais e discutir ideias que, eventualmente, após a estadia crucial em Galápagos, o fariam expressar o seu espanto com a quantidade de criaturas nativas (isto é, endêmicas), em ilhas que existiam desde tempos geologicamente tão recentes. Observando os *finches* (tentilhões) e as variações no tamanho e na forma de seus bicos, que os ecoturistas continuam comentando hoje em dia, concluiu que de uma raça de aves vindas e estabelecidas no arquipélago surgiram outras espécies, mediante adaptação para fins específicos.

O vocabulário atual sobre a evolução e a conservação da biodiversidade, nosso sentimento de alarme sobre a Sexta Grande Extinção (a primeira que é obra humana), o sentimento de desperdício, de vergonha e de horror quando se pensa que nós, seres humanos, estamos fazendo desaparecer milhões de espécies de seres vivos que evoluíram lentamente na natureza - tudo isso nasce, entre outras fontes, das observações de Darwin. Nasceu também de Alfred Russel Wallace, que também viajou pela América latina — as suas coleções de espécies se perderam em um naufrágio. Outro personagem marcante foi Florentino Ameghino, um precoce paleontólogo argentino que colecionou fósseis no Pampa em uma perspectiva evolucionista.

A América do Sul foi crucial na história da evolução biológica e tem sido crucial também na história da química agrícola e do desenvolvimento da ideia de "metabolismo social". Em 1840, Liebig, Boussingault e outros cientistas, baseando-se na análise do guano do Peru e outros

fertilizantes, determinaram que as plantas precisavam de três nutrientes principais: fósforo, potássio e nitrogênio. Deveria se passar de uma agricultura de espoliação a uma agricultura de restituição. As propriedades fertilizantes do guano eram conhecidas pelos antigos habitantes do Peru, mas não tinha sido descritas e analisadas na linguagem da química. O guano teve uma importância mundial. Foi exportado como fertilizante, mas serviu também como fermento para a mente dos químicos preocupados com a agricultura (Cushman, 2013; Gootenberg, 1993).

Os diferentes biomas também tiveram seus pesquisadores icônicos. A floresta seca tropical do Chaco foi estudada pelo grande ecologista Jorge Morello (1932-2013), que patrocinou a excelente pesquisa colaborativa na Universidade de Buenos Aires e ocupou, por pouco tempo, o cargo de diretor dos Parques Naturais, no governo de Raúl Alfonsín. Na história ecológica e política argentina, o corte do quebracho vermelho para a ferrovia, para dormentes e a exportação de tanino para curtumes (pela empresa britânica La Forestal), em Santa Fé e Chaco, nos anos 1940, têm um papel notável. Na Argentina, houve um conservacionismo ativo desde o final do século XIX, que obteve a criação de vários parques nacionais em diferentes ecossistemas. Os seus pampas úmidos se estendem por mais de 50 milhões de hectares de clima temperado, com 1.000 milímetros anuais de chuva e sem estação seca, unindo as características ecossistêmicas que dão uma renda diferencial imensa, capturada pelos latifundiários após deslocarem ou destruírem as populações nativas. O pampa atraiu imigração europeia de todos os países.

A dedicação de Maximina Monasterio aos desertos andinos foi semelhante à de Jorge Morello nos seus estudos sobre o Chaco. De família republicana galega refugiada na Argentina, com doutorado em ecologia obtido na França, com estadias na Bolívia e exilada na Venezuela, em 1966, foi figura crucial na pesquisa e no ensino sobre os desertos andinos, da Venezuela ao Equador. Atualmente, os serviços ecossistêmicos dos desertos são de conhecimento comum: incubadores de água, de onde se tira água para as pessoas e os seus animais. Mas Monasterio estudou, em suas próprias palavras, "desde frailejones às batatas"; ou seja, os sistemas ecológicos e também as condições de existência das populações humanas.

No México, o biólogo da UNAM Arturo Gómez Pompa, da mesma geração que Morello e Monasterio (nascido em 1934), trabalhou na ecologia da floresta tropical e em etnobotânica. Continua sendo uma das mais proeminentes vozes na denúncia do desmatamento no sudeste do México. Ele é conhecido por ter encontrado a árvore de chocolate nas selvas maias. Essa ideia do cultivo de florestas (ou "selva educada", como Philippe Descola (1986) chamou a floresta dos Achuar amazônicos), é muito importante para o conservacionismo latino-americano.

O conservacionismo na América Latina vem de fora, mas tem uma tradição própria. Usa instrumentos universais e mais ou menos rigorosos, como a criação de parques nacionais, incluindo zonas úmidas ou desertos na lista da convenção internacional de Ramsar, as reservas da biosfera patrocinadas pela UNESCO. As áreas naturais foram protegidas, às vezes, pelos impulsos que chegaram do poderoso conservacionismo internacional. No entanto, muitos países reivindicam com razão o papel de cientistas e administradores locais. É conhecido no Peru o papel do engenheiro florestal Marc Dourojeanni na criação de áreas protegidas, e no governo de Velasco Alvarado, até 1970, tanto para salvar a vicunha na puna como os bosques amazônicos.

No México, são lembrados os personagens da conservação de cem anos atrás, como Enrique Beltran e Miguel Angel de Quevedo (Simonian, 1999). No Equador, Nicolas Cuvi destacou a figura de Acosta Solis, botânico e conservacionista, com um pé no seu país e outro nos Estados Unidos, pesquisador durante a Segunda Guerra Mundial dos remanescentes da árvore de quinina (árvore que está no escudo do Peru republicano).

Mais de um século atrás, parte da Amazônia sofreu os estragos do boom da borracha, o que afetou negativamente as populações indígenas. No entanto, a floresta tropical da Amazônia, no Brasil, a maior do mundo, é em grande parte preservada com suas centenas de aldeias indígenas em isolamento voluntário, apesar deas suas altas taxas de homicídio no "arco do desmatamento" por conflitos de terra. A principal ameaça a ela é, talvez, a mudança climática global, que poderia transformá-la em savana. Não aconteceu o mesmo com a Mata Atlântica brasileira, nem com as florestas do sul do México e da América Central, nem com as florestas do sul do Chile e Argentina, destruídas no século XX por pastagens, culturas agrícolas e monoculturas de árvores como pinheiros e eucaliptos. José Augusto Pádua explicou como, desde o momento da independência do Brasil, o estadista José Bonifácio profetizava a destruição das florestas costeiras. Conservacionistas como Alberto Torres (nascido em 1865 em uma fazenda no Rio de Janeiro, que já estava em decadência) lamentaram a destruição da floresta na marcha para o interior (Drummond, 1997; Pádua, 2002, 2010).

Mais tarde, o conservacionismo latino-americano foi favorecido pelo apoio dos governos, que instituíram, em quase todos os países, administrações de bacias hidrográficas. O Primeiro Seminário de Planejamento de Bacias Hidrográficas, organizado em 1971 pela FAO e pela Universidade de La Plata, reuniu os países da região e do Caribe. Os esforços de gestão integrada de bacias hidrográficas desenvolveram tanto iniciativas científicas como movimentos de opinião que, somados às questões ambientais, encontraram o seu verdadeiro lar.

Falta comentar que no movimento conservacionista de 80 anos atrás já havia uma importante polêmica. Ciriacy-Wantrup advertiu que "a conservação em si não pode significar a abstenção do uso". Esse economista de Berkeley antecipou conceitos de sustentabilidade. O seu principal livro apareceu em 1952 e a sua tradução (pelo economista agrícola Edmundo Flores), publicada no México em 1957, teve um impacto significativo sobre a região. Ao mesmo tempo, os avanços conceituais que levaram em 1960 à elaboração e à metodologia da bacia hídrica de Papaloapan, no México, , tiveram grande importância.

Em resumo, há um conservacionismo latino-americano com raízes históricas profundas, com apoio científico em biogeografia, na biologia da conservação, na economia de recursos naturais e na pesquisa de bacias hidrográficas. Ao contrário do ecologismo popular e do agroecologismo, que analisaremos a seguir, esse conservacionismo teve e tem apoios poderosos no Norte, na IUCN, na WWF e em outras instituições internacionais, como o *Resource for the Future* dos Estados Unidos, e a FAO.

3. A AGROECOLOGIA E O PÓS-DESENVOLVIMENTISMO

O orgulho agroecológico andino e mesoamericano (com autores como o chileno Miguel Altieri, o mexicano Víctor Toledo e muitos outros) tem raízes ainda mais antigas que o conservacionismo, mas não se manifestou com força até os anos 1970 e 1980— por exemplo, com o Pratec no Peru, composto por engenheiros agrônomos dissidentes que abandonaram a escola de La Molina. Eles haviam aprendido a simplificação tecnológica e produtivista dos cultivos de exportação, como açúcar e algodão, que supunha até mesmo a eliminação de variedades nativas de algodão colorido. Reagiram contra esse ensinamento (Grillo et al., 1988) e foram críticos da noção padronizadora de "desenvolvimento" Foram responsáveis pela primeira edição em espanhol do dicionário editado por Wolfgang Sachs, um clássico do pós-desenvolvimentismo (Sachs, 1996). Começaram a pesquisar e aplicar as epistemologias agrícolas da Sierra, expressas em técnicas agronômicas próprias e na conservação de sementes variadas e espécies utilizados por agricultores e agricultoras indígenas.

O ambientalismo latino-americano (diferentemente do dos Estados Unidos) nutriu-se em grande parte de suas próprias práticas agrícolas ancestrais e do respeito ao conhecimento indígena. Estudos e a prática agroecológica contemporânea do influente agrônomo de Chapingo, Efrain Hernandez Xolocotzi (1913-1991), cuja trajetória (nos Estados Unidos e no México) deu origem a uma grande e competente escola de etno-ecólogos mexicanos (como Victor Toledo), agora inspira um movimento camponês no México, em pleno século XXI, com o

lema: "Sem milho, não há país". Victor Toledo (La Jornada, 5 de agosto de 2014) argumenta que a evidência demográfica demonstra que a civilização agrária mesoamericana indígena sobrevive e persiste acima da tendência anti-indígena dos censos. Isso não implica um idealismo, nem um romantismo. "São essas populações indígenas os principais opositores ao modelo de civilização industrial". A agricultura indígena é uma das principais fontes do ecologismo latino-americano, uma característica distintiva que desafia esimultaneamente questiona a arrogância da tecnologia agrícola ocidental.[2]

Para compreender os sistemas tradicionais da América Latina, é preciso pelo menos um "diálogo de saberes", quando não uma rejeição do pensamento ocidental. As pessoas cuja situação e práticas são pesquisadas contribuem com as suas próprias perspectivas e conhecimentos para orientar a pesquisa, uma ideia que Robert Chambers, da University of Sussex, desenvolveu a partir de Paulo Freire e Orlando Fals Borda, ou seja, um pensamento latino-americano. Esse diálogo de saberes é compartilhado também pelo pensamento ecologista na doutrina da "ciência pós-normal", de Funtowicz e Ravetz, que admite e até mesmo requer uma "avaliação estendida de pares" em questões nas quais há muitas incertezas tecnológicas e, ao mesmo tempo, é preciso tomar decisões urgentes.

Mais radicalmente, Hector Alimonda, promotor da ecologia política no CLACSO, explica a situação ambiental pela "persistente colonialidade". Ele escreve: "Ao longo de cinco séculos, ecossistemas inteiros foram destruídos pela implantação de monoculturas de exportação" (2011: 22). A questão da colonialidade serve para interpretar a crise ambiental em termos de perda de conhecimentos e culturas indígenas, verdadeiros "epistemicídios" que não podem ser compensados pela ciência ocidental, nem por chamados tardios a um "diálogo de saberes".

Os padrões de sustentabilidade econômica e ambiental de muitas sociedades pré-hispânicas, que conhecemos pela arqueologia ou que sobreviveram a muitas mudanças, expressam os interesses vitais e os valores sociais dessas sociedades. Eles são mais úteis para os tempos que vivemos do que a ilusão do desenvolvimento de padronização universal. Arturo Escobar e Gustavo Esteva foram pensadores destacados do pós-desenvolvimentismo, anteriores ou paralelos à discussão de decrescimento ou "prosperidade sem crescimento" na Europa. Escobar e Esteva têm raízes antigas no pensamento da América (ou Abya-Yala), mas conhecem também Ivan Illich, Cornelius Castoriadis, André Gorz, ecologistas políticos dos anos 1970.

---

2 No capítulo 3 deste livro, Mina Kleiche-Dray et al. analisam a gestão rural e indígena do conhecimento da biodiversidade.

No Equador, o debate político depois de 2007 introduziu palavras como Sumak Kawsay, o "Bom Viver", possivelmente com milhares de anos de uso oral, retrabalhadas desde 2000 em artigos e teses de intelectuais quéchua, como Carlos Eloy Viteri, (Viteri vem do povo amazônico de Sarayaku, contrário à extração petroleira). *Sumak Kawsay* tornou-se um objetivo nacional na Constituição equatoriana de 2008, introduzido no governo do presidente Alberto Acosta na Assembleia Constituinte (Hidalgo-Capitán et al., 2014). Algo semelhante aconteceu na Constituição da Bolívia, em 2009, com a expressão aimará *Suma Qamaña*.

Deixando de lado as disputas sobre quem tem o maior mérito nesses desenvolvimentos constitucionais, o fato é que colocar como objetivo do país o *Sumak Kawsay* é muito diferente de dizer que o principal objetivo é o crescimento econômico ou o desenvolvimento sustentável. Sumak Kawsay é algo perto de uma economia solidária e ecológica, que já existiu e que precisa ser recuperada. É um conceito relacionado com o "pós-desenvolvimento". Igualmente críticos do desenvolvimento padronizador, estão presentes na América Latina os representantes da Via Campesina (um movimento internacional a favor do povo camponês, cujo nome se escreve em espanhol e cujo primeiro secretário-geral foi Rafael Alegría, de Honduras). Há uma grande afinidade entre os propagadores agroecologistas latino-americanos, como Camila Montecinos no Chile e Silvia Ribeiro no México, com a Via Campesina e a CLOC (Coordenadoria Latino-americana de Organizações Camponesas).

4. A ECOLOGIA NOS ROMANCES LATINO-AMERICANOS

Os booms da produção extrativista têm sido uma fonte de inspiração, reflexão e indignação na produção literária da América Latina. Nesse sentido, o ambientalismo tem forte presença na cultura literária e artística da região. Lembremos os temas de somente alguns romances do século XX, escritos antes que as palavras "ecologismo" ou "ambientalismo" tivessem um significado político.

Talvez possamos apresentar o romance *La Vorágine* como o mais representativo para descrever a expansão da fronteira de extração de mercadorias na América Latina. É o único romance do bogotano Eustasio José Rivera. Foi publicado em 1924. Narra as aventuras do poeta Arturo Cova e da sua amante Alicia, uma história de paixão e vingança, ambientada primeiro em Los Llanos e depois na Selva Amazônica, onde aparece também um empresário da borracha e são retratadas as duras condições de vida dos colonos e índios escravizados ou "amarrados" por dívidas durante a febre da borracha. Os temas do romance são a exploração comercial e excessiva de um recurso natural renovável, o recrutamento forçado da mão de obra, e o surgimento de uma

nova mercadoria a partir da demanda externa. Essa obra pertence a uma série de romances sociais que denunciam os efeitos sociais do aumento da produção e da desigualdade na América Latina, desde o final do século XIX. Alguns desses romances misturam a sua crítica social a uma consciência ecológica. Um exemplo é o romance de Jorge Icaza, Huasipungo, que denuncia as condições nas fazendas equatorianas. Os Sertões, de Euclides da Cunha, relata a guerra de Canudos (1893-97), no interior da Bahia. Pode ser considerado um exemplo do segundo processo. No século XX, essa mistura de crítica social e ecológica se torna ainda mais comum. Nesse período, as consequências ecológicas da atividade na fronteira tornam-se mais evidentes. Por exemplo, Jorge Amado descreve a violenta sociedade da fronteira cacaueira de Ilhéus, no Brasil, no romance Terras do Sem-fim (1944), e em sua continuação, São Jorge dos Ilhéus. A fronteira devora tanto os trabalhadores quanto a natureza. Amado escreve que nada parecido havia sido visto antes, pois essa era a melhor terra do mundo para plantar cacau, uma terra fertilizada pelo sangue humano.

No Equador, Don Goyo é um romance escrito por Demetrio Aguilera. Foi publicado em 1933. A trama de Don Goyo se desenvolve em uma época anterior à expansão da indústria do camarão, mas o tema é a destruição do manguezal no sul do Equador, causada pela indústria comercial do carvão, vendido na cidade de Guayaquil. Don Goyo mora na ilha Cerrito de los Morreños, no Golfo de Guayaquil. O romance mostra a vida na comunidade dos pescadores nos manguezais, no início do século XX, e as ameaças ao seu estilo de vida.

Relato de maior mérito literário, Grande Sertão: Veredas é o trabalho mais celebrado de João Guimarães Rosa. Foi escrito em 1956. Ele contrasta o sertão árido, no Cerrado do norte de Minas Gerais, nas chapadas e caatingas, com a disponibilidade de água nas veredas, descrevendo a paisagem humana do rio São Francisco: os seus trabalhadores, agricultores e capangas, os seus homens livres, os santuários religiosos, os seus crocodilos. O livro é narrado pelo jagunço Riobaldo. Pouco antes, na Guatemala em 1949, Miguel Angel Astúrias, que ganhou o Prêmio Nobel de literatura, havia publicado Hombres de Maíz, um romance chocante que contrapõe os indígenas, que realizam uma cultura de subsistência do milho na milpa há milhares de anos, aos empresários locais ligados ao mercado mundial ,que querem se apoderar da terra e automatizar o cultivo para fins de exportação. O milho é um alimento sagrado, não deve ser uma mercadoria. A linguagem faz uso de tradições maias, incluindo mitos, lendas, poemas e canções. Um líder indígena, Gaspar Ilom, lidera a resistência da comunidade. Ele é assassinado, mas continua a viver miticamente.

Lutando contra a dificuldade de escrever sobre o mundo indígena em espanhol, um dos romances mais poderosos de José María Arguedas é Todas Las Sangres, publicado em 1964, poucos anos antes de o autor cometer suicídio. O romance foi mal recebido pelos liberais e alguns marxistas peruanos (¿He vivido en vano?, 1985; Baud, 2003:10-12). O antropólogo e historiador John Murra (estudioso dos intercâmbios entre diversas zonas ecológicas nos Andes) defendeu o seu amigo Arguedas. O romance conta a história de dois irmãos, Bruno Aragón, latifundiário tradicional, e Fermín Aragón, proprietário uma mina vizinha à fazenda, entrando em sociedade com a empresa internacional Wisther. Bruno é o violento senhor de fazenda que maltrata os índios, mas fala quéchua e, gradualmente, se opõe aos planos de modernização de seu irmão Fermín, ficando ao lado dos índios do povoado e também dos mestiços ameaçado pelos resíduos da mina na área de "La Esmeralda".

Na Costa Rica foi publicado em 1941 Mamita Yunai, de Carlos Luis Fallas ("Calufa"). Trata-se de um romance social-realista de um deputado do Partido Comunista, que glorifica as lutas sindicais nas plantações de banana da empresa United Fruit ("Yunai" vem de United). Não há menção explícita à ecologia, mas Fallas mostra muito claramente os conflitos ambientais. A United Fruit pagava um prêmio aos chamados "regadores de veneno", quando eles faziam greves. Que veneno seria esse? Imediatamente me vem à mente o nematicida DBCP, que esterelizou muitos trabalhadores dos campos de banana nas últimas décadas — mas esse horror ainda não aparece no romance de Calufa. Aparecem, porém, outros pesticidas. Ele explica também a cruel desapropriação de terras indígenas para a expansão da cultura bananeira.

Cada um desses romances corresponde a um ecossistema mais ou menos modificado. Em nenhum deles, nem em muitos outros relatos, poemas, novelas e roteiros que poderíamos citar, aparecia ainda a palavra ecologia, introduzida por Haeckel em 1866, mas que só se politizou nos anos 1960. Há, naturalmente, outras manifestações culturais de cunho ecológico. Assim, na Argentina, no período de 1940-1990, houve um intenso movimento cultural de música folclórica contendo temas ambientais que se referiam tanto à estrutura natural quanto à social (Charmosa 2010). Por exemplo, o Paraná era uma Zamba estão faltando aspas em algum lugar (cantada por Los Fronterizos). As belas palavras de La Voz de Sola, que se tornou leitura escolar, dizem do Delta do Paraná: "Assim como alguém vai das terras baixas às altas, a vida humana muda conforme a natureza... corticeiras e salgueiros são substituídos por acácias e inhanduvás".

Em contraste, há uma ampla literatura "anti-ecologista" e "anti -indígena", a favor da população branca imigrante, da qual El Facundo

(Quiroga) de Sarmiento, de 1845, é um dos primeiros e mais influentes exemplos. Vargas Llosa expressa hoje (mais explicitamente em seus escritos políticos do que em seus romances) o dilema de Sarmiento, "civilização ou barbárie". Tendo que escolher, Vargas Llosa está com a "civilização" e os ecologistas estão com a "barbárie". Nesse sentido, a poesia de Pablo Neruda é cheia de referências à terra e à vegetação, chegando até a alertar contra a mercantilização dos serviços ambientais: "Ar, não te vendas", porque a água já se vendeu e está entubada e suja.

5. UMA AGENDA PRÓPRIA PARA OS GOVERNOS E AS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS INTERNACIONAIS

Desde as últimas décadas do século XIX houve vozes que criticaram o uso indiscriminado dos recursos nacionais, tanto do lado dos cientistas quanto dos escritores, mas eles nunca foram ouvidas, por causa da obsessão pela modernidade da época (Baud, 2013). Na segunda metade do século XX, a crítica tornou-se mais coerente e politicamente articulada. Apesar de ter ocorrido no contexto de um debate global, mostrou uma perspectiva claramente latino-americana e influenciou a criação do que é chamado de "instituições ambientais", com novos ministérios, leis e regulamentos.

A partir de 1962, com Rachel Carson em A Primavera Silenciosa, e depois, em 1972, com o relatório Meadows do MIT para o Clube de Roma, o ambientalismo internacional decola. Mas, inicialmente, esse debate foi apenas articulado pelos governos latino-americanos ou pela CEPAL. Para eles, o problema do subdesenvolvimento e da pobreza foi o tema principal. O seu principal objetivo era ampliar a capacidade produtiva da região e consolidar a sua expansão econômica. No entanto, nesse período as administrações nacionais criaram estruturas jurídicas e administrativas para a gestão de recursos naturais. Deve-se destacar a criação do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA) em todo o mundo, mas também a participação ativa do Escritório Regional para a América Latina e o Caribe que, a partir de 1975, promoveu em todas as nações cursos de capacitação e de discussão, formando professores de universidades, organizações não governamentais, e equipes administrativas de recursos naturais e meio ambiente.

Com o apoio do PNUMA e do governo da Espanha foi criada o CIFCA, onde foram ministrados na América Latina e na Europa uma infinidade de cursos e seminários. Em 1980 os governos e as universidades da América Latina decidiram criar a sua própria Rede de Formação Ambiental. O economista argentino Héctor Sejenovich e o filósofo colombiano Augusto Anjo Maya desenvolveram um plano de formação e pesquisa. Todos os países tinham uma organização da Rede de Formação Ambiental, em grande parte governamental, mas também não governamental.

A primeira resposta articulada nos anos 1970 foi dada pela Fundação Bariloche, na Argentina, que em 1976 publicou o relatório *Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. Nesse relatório, vários especialistas, incluindo Gilberto Gallopin, desenvolveram um novo modelo ambiental para a América Latina que, basicamente, rejeitou a ideia de escassez de recursos naturais (Gudynas, 1999: 110). A resposta ao relatório Meadows foi negativa, como lemos nos escritos de Amilcar Herrera e Helio Jaguaribe (Estenssoro, 2014: cap 7). Havia uma crença geral de que os recursos naturais na América Latina eram abundantes e que era necessário explorá-los para desenvolver a região. Além disso, rejeitava-se a perspectiva neomalthusiana. O grupo de Bariloche enfatizou duas questões: a baixa densidade da população na América Latina e o potencial ecológico enorme e desconhecido.

De qualquer modo, havia espaço para unir a preocupação com a pobreza e a preocupação com o ambiente natural.[3] Na conferência preparatória para a conferência da ONU de Estocolmo, realizada em 1972, em Founex, já se dizia:

> [Há] no passado certa tendência a equiparar o desenvolvimento com o objetivo, mais limitado, do crescimento econômico, como refletido no aumento do produto nacional bruto. Mas hoje é amplamente reconhecido que o rápido ritmo de crescimento econômico, embora necessário e indispensável, não é, em si, uma garantia de que os problemas sociais e humanos urgentes serão aliviados. Além disso, o ritmo acelerado de desenvolvimento tem sido associado a: aumento do desemprego, disparidades cada vez maiores entre as rendas, tanto entre grupos quanto entre regiões, e a piora das condições sociais e culturais como parte do processo de desenvolvimento. A consciência de problemas ambientais nos países menos desenvolvidos é um dos aspectos de maior alcance adquirido pelo conceito de desenvolvimento, que faz parte de um conceito mais integral do desenvolvimento.

Já haviam sido publicados os livros de K. W. Kapp (1950), Ezra Mishan (1966), e Nicholas George-Roegen, H. T. Odum e Barry Commoner, todos em 1971. Na Europa, iniciou-se um debate por Sicco Mansholt, presidente da Comissão Europeia, que se converteu à doutrina do crescimento "abaixo de zero" ao ler o relatório de Meadows. Esse debate europeu, com a participação de André Gorz, Edgar Morin e outros pensadores ecologistas pioneiros, foi publicado pela Editora Universitária,em Santiago do Chile, em 1972, com o espetacular título *Ecología e Revolución*.

---

3 Veja também, neste livro, o capítulo 7 de Héctor Sejenovich sobre a pobreza e o desenvolvimento sustentável.

Os diplomatas latino-americanos começaram a pedir solidariedade internacional para que a América Latina pudesse resolver os seus problemas de pobreza e desenvolvimento e ao mesmo tempo conseguir um modelo mais sustentável. Essa linha foi muito clara no Brasil, onde a ideologia nacionalista focava na Amazônia (Garfield, 2013). Diante da Conferência de Estocolmo de 1972, João Augusto de Araújo Castro, diplomata brasileiro nas Nações Unidas, pediu "um compromisso mundial de desenvolvimento" dos países pobres. Falou de "uma contaminação da opulência e uma contaminação da pobreza" (Estenssoro, 2014: 129).

Desde meados dos anos 1970, e por influência de Ignacy Sachs (professor em Paris que passou um tempo no México e no Brasil), difundiu-se a noção de *ecodesenvolvimento*, muito antes de triunfar a noção do desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland, em 1987. Vários atores latino-americanos, desde os organismos oficiais ou como consultores ou professores universitários, pessoas próximas ao ativismo, como Enrique Leff, Vicente Sánchez, Víctor Toledo, Augusto Ángel Maya, trabalharam inspirados pela ideia de ecodesenvolvimento. Como parte das ações do PNUMA, estabeleceu-se uma rede de projetos de ecodesenvolvimento, com participação da Universidade de Teerã (dirigida pela iraniana Mohammad Taghi Fharvar). Em 1976 foi realizado o primeiro Simpósio sobre Ecodesenvolvimento, na Universidade Nacional Autônoma do México, organizado por Enrique Leff.

Em outubro de 1974, o PNUMA promoveu uma conferência famosa em Cocoyoc, no México. Nela se proclamou a chamada Carta de Deveres e Direitos dos Estados. Foi especialmente importante o seu artigo 30, sobre a governança ambiental:

> A proteção, a preservação e a melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras é responsabilidade de todos os Estados. Todos os Estados devem procurar estabelecer suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento, em conformidade com essa responsabilidade. As políticas ambientais de todos os Estados devem promover e não afetar adversamente o atual e futuro potencial de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento.

Nas décadas de 1970 e 1980, foram criados em diversos países ministérios de meio ambiente, notando-se também a influência do programa MAB (Man and Biosphere) da UNESCO, por exemplo, em relação à ecologia urbana e aos assentamentos humanos, com Martha Schteingart no Colégio do México. Na gestão econômica, Hector Sejenovich propôs que minimizar a degradação e o desaproveitamento depende da consideração de todos os custos, incluindo os custos da

reprodução da natureza (pesquisa, regeneração, controle e manejo) bem como de todos os seus benefícios (manejo integral de recursos). Ou seja, ao nível de cada recurso se deveria conhecer a sua estrutura quantitativa e qualitativa, a sua dinâmica e as suas relações ecossistêmicas. Os recursos podem ser utilizados sem se ultrapassar a capacidade suporte do ecossistema, assim como os efluentes também podem ser absorvidos dentro desses limites. Isso se aproxima a um ordenamento ambiental do território, no qual se utilizam as potencialidades e se aceitam restrições. Como técnica de avaliação desse desenvolvimento, as Contas Patrimoniais registrariam contabilmente o "estoque" e o fluxo integral e sustentável dos recursos naturais. Como forma de conhecer esse manejo integral e os seus custos respectivos, se elaboraria uma matriz de fornecimento/produto das inter-relações setoriais dos recursos naturais que se articulariam com a matriz de fornecimento/produto da atual economia, que não inclui os recursos nem o seu fluxo ou estoque.

O CLACSO formou em 1978 um grupo de meio ambiente e desenvolvimento, liderado por Sejenovich (Estenssoro, 2012: cap. 8). Na Colômbia, no INDERENA, começaram a atuar Julio Carrizosa e Margarita Merino de Botero (que mais tarde representou a América do Sul na Comissão Brundtland). Não menos importante foi Aníbal Patiño, com os seus trabalhos pioneiros sobre problemas ambientais no Vale do Cauca.

Os temas ambientais chegaram ao CEPAL com o livro editado por Oswaldo Sunkel e Nicolo Gligo, *Estilos de Desenvolvimento e Meio Ambiente na América Latina*, publicado em 1980, logo depois de desenvolverem atividades durante mais de um ano, em conjunto com o Escritório Regional do PNUMA, que financiou o projeto. Sunkel enfatizava a noção de ecossistema, "a compreensão de que todos somos parte de um mesmo ecossistema e que existe uma relação direta entre o que acontece na sociedade e na natureza (em um sentido amplo)". Em sua contribuição ao livro, Raúl Prebisch (alheio aos temas ambientais durante a sua longa e brilhante carreira) observava, de um ponto de vista periférico, que "a crise ambiental foi gerada pelo modelo de desenvolvimento capitalista irracional do centro". "O extraordinário impulso dos últimos decênios até tempos recentes não é somente consequência de um impressionante avanço técnico, mas também da exploração irracional dos recursos naturais, sobretudo do recurso energético". Ele mencionava inclusive o perigo das excessivas emissões de dióxido de carbono pelos países ricos. Esse volume de Gligo e Sunkel teve continuidade dentro da CEPAL em vários trabalhos de menor nível, resultados dos esforços de Axel Dourojeanni e de Nicolo Gligo.

O Escritório Regional do PNUMA discutiu várias outras questões sobre estilos de desenvolvimento e meio ambiente. Uma das questões

versava sobre os papéis da pequena propriedade e da grande propriedade na deterioração da natureza. Alguns defendem que, como os camponeses se viam obrigados a ocupar terras de pior qualidade na fronteira agropecuária, geravam degradações e dilapidações, enquanto os grandes proprietários se caracterizavam pelo desaproveitamento. Em contrapartida, outros sustentavam que os processos de degradação e dilapidação em sua face mais significativa eram de responsabilidade das grandes empresas, já que elas concentravam o uso da terra. Essa polêmica logo foi repetida em vários trabalhos.

Foram elaboradas estratégias interdisciplinares, por meio da Rede de Formação Ambiental, que organizou diversas redes temáticas. Uma delas foi a da "Ciência, Pesquisa e Meio Ambiente", que se reuniu em 1981, em Bogotá. Nesse encontro se definiu uma estratégia interdisciplinar. Em 1985 foram reunidas as universidades da região para criar um plano regional. Na parte da estratégia de interdisciplinaridade, postulava-se o seguinte:

a. Reelaboração epistêmica de cada ciência à luz da problemática ambiental.
b. Articulação dessas ciências em função dos problemas ambientais de maior destaque.
c. Articulação de cientistas, substituindo a competição pela cooperação, para enfrentar os múltiplos problemas da comunicação interdisciplinar.
d. Valorização dos avanços de equipes interdisciplinares na região. Foi analisada em especial a Fundação Bariloche que, como dito, havia elaborado o modelo mundial latino-americano "Catástrofe ou Nova Sociedade" castelhano.

Mais tarde, em resposta ao Relatório Brundtland, de 1987, elaborou-se outro estudo, chamado de *Nossa Própria Agenda* do PNUD e do BID, coordenado por Arnaldo Gabaldón (ministro do Meio Ambiente da Venezuela), do qual participaram Gilberto Gallopin, Vicente Sánchez e outros destacados autores. Ele propôs aos governos, às ONGs e a toda sociedade a incorporação dessa agenda para a reunião do Rio de Janeiro, em 1992. Uma parte desse trabalho foi publicada em uma linguagem mais direta, em Sejenovich e Panario (1996). Tudo isso contribuiu tanto para a Agenda 21 das Nações Unidas quanto para a sociedade civil, com os diversos Tratados Alternativos das ONGs na Conferência Rio 1992. Na conferência oficial foi assinada a Convenção do Clima e a Convenção da Biodiversidade, com a única exceção dos Estados Unidos. Nesse momento, um representante latino-americano importante foi José Lutzenberger, que havia publicado em 1976 um manifesto eco-

lógico, *Fim do Futuro?* Em 1992, como ministro do Meio Ambiente do Brasil, Lutzenberger pediu que o Banco Mundial não emprestasse mais dinheiro ao Brasil. Ele foi demitido (Hochstetler e Keck, 2007: 74).

Nas reuniões paralelas à Rio 92 , o ecologismo popular começou a emergir publicamente. Efetivamente, 1.500 organizações de todo o mundo se reuniram para debater todos os tratados que os governos discutiam e elaboraram tratados alternativos muito mais exigentes, incluindo um sobre a "dívida ecológica". Apesar de tudo, os temores anti-ecologistas nas esferas oficiais latino-americanas persistiram durante décadas, até hoje em dia. Em vez de considerar Chico Mendes (assassinado em dezembro de 1988) como símbolo do ecologismo popular latino-americano, houve um incidente internacional sobre a interpretação da luta dos seringueiros contra o desflorestamento. Temendo possíveis iniciativas de internacionalizar a Amazônia, já que não podia se permitir passivamente que o Brasil a destruísse, o presidente do Brasil simplesmente abandonou uma reunião oficial.

Concluindo, vê-se que o enraizamento do ambientalismo na América Latina oficial não tem sido fácil. O Escritório Regional do PNUMA e a CEPAL (em menor grau) tiveram um papel importante no desenvolvimento de um ambientalismo latino-americano. Concluímos com Estenssoro (2014:155) que os governos latino-americanos enfatizaram, de Estocolmo em 1972 até a Rio+20 em 2012, que a solução para o problema ambiental não consiste em deter o crescimento econômico por temor aos infranqueáveis limites físicos do planeta, mas sim que a solução principal e última reside em mudar a repartição desigual do poder e da riqueza no mundo, assim como estimular diferentes estilos de desenvolvimento, de acordo com cada realidade ecológica e social, nos níveis nacional e continental.

No plano acadêmico, nos últimos 30 anos surgiram excelentes redes de pesquisa ambiental, politicamente mais radicais do que os governos, entre as quais devemos mencionar a SOLCHA (de história ambiental, com Guillermo Castro Herrera e muitos outros), a *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, as sociedades de economia ecológica (entre as quais se destaca a Eco-Eco do Brasil), muitas reuniões de educadores ambientais e diversas iniciativas de estudo de conflitos ambientais e ecologia política, sites como o EcoPortal e outras iniciativas próprias do continente. Faltou ao nível governamental um sentido de urgência diante da contínua destruição de biodiversidade e diante das mudanças climáticas (a concentração de dióxido de carbono na atmosfera subiu de 360 ppm para 400 ppm entre 1992 e 2012). Faltou também empatia pelo ecologismo popular. Nem o agroecologismo rural ou o pós-desenvolvimentismo, nem o ecologismo popular, como veremos a seguir, foram parte da "agenda própria" oficial latino-americana.

6. O ECOLOGISMO POPULAR

Os debates governamentais e internacionais sobre as novas políticas ambientais ocorreram ao mesmo tempo em que emergia um debate cada dia mais forte na sociedade civil. Influenciado pelas novas ideias da Teologia da Libertação e os diversos movimentos sociais na região, uma corrente crítica dos modelos de crescimento econômico na América Latina deu voz a um ecologismo popular ou ecologismo dos pobres. Essas críticas mostraram ideias e temas divergentes, mas se nutriram de pensadores latino-americanos importantes. Surgiram primeiro as ideias de Paulo Freire, que enfatizavam a justiça social e ambiental, o conhecimento local, a moralidade das decisões políticas e o respeito pelo planeta e os seus diversos habitantes. Essas ideias levaram alguns a uma repulsa fundamental ao capitalismo; outros a tomaram como uma agenda mais cultural e moral, que poderia apresentar uma alternativa para o capitalismo e o desenvolvimentismo materialista. Outro pensador nhoque influenciou fortemente esse debate foi o escritor uruguaio Eduardo Galeano. Em seu livro *As Veias Abertas da América Latina* , de 1971, apresenta uma crítica feroz à lógica extrativa dos projetos econômicos e políticos na história da América Latina eà dependência e inquietude resultantes. O livro foi lido em toda a América Latina, transformando-se em um texto icônico nos debates sobre as consequências do capitalismo extrativista e a destruição social e ecológica na região. Outro uruguaio, Eduardo Gudynas, atraiu nos últimos anos muitos seguidores na elaboração da noção de pós-extrativismo.

Os partidos políticos nacionalistas-populares (ao estilo do peronismo e da APRA, antes de seus incongruentes momentos neoliberais com os presidentes Menem e Alan Garcia) protestaram contra a inserção da América Latina na economia mundial como fornecedora de matérias-primas, sujeita ainda aepisódios de terrível endividamento. Foram acompanhados por outras correntes políticas. Por exemplo, o influente economista argentino Aldo Ferrer, do Partido Radical, apresentou em 1983 uma bem argumentada alegação para "viver com o nosso" (Ferrer, 1983).

Para além dos debates governamentais e internacionais direcionados às novas políticas públicas ambientais, extrapolando também as pesquisas universitárias, desenvolve-se com maior força um ecologismo popular. Ele envolve movimentos por vezes puramente reativos, que em geral não almejam conseguir influência política por si só, mas que emergem como uma reação a problemas ambientais específicos, muitas vezes locais, mas com importância mundial. Nesse sentido, é preciso analisar o agroecologismo latino-americano, agrupado na Via Campesina e na CLOC, como um movimento internacional que não é somente um movimento de defesa, mas faz propostas que mostram a

racionalidade ecológica produtiva da qual fala Enrique Leff (Leff 1986, 2006). Do mesmo modo, cresceu a rede pela justiça hídrica, com o apoio de um acadêmico holandês formado no Peru, Rutgerd Boelens.

Muitas resistências manifestadas no ecologismo popular não criaram alternativas permanentes, apenas se conectaram no tempo, uma depois da outra, na própria região da extração mineira ou do projeto investidor, e finalmente sucumbiram. Os protestos no México nos anos 1980 contra o empreendimento nuclear em Laguna Verde representam um exemplo já distante. Existem lutas contra represas que duraram décadas e no fim perderam. O movimento local no Equador contra a mineração de cobre em Intag é um exemplo atual. Os integrantes resistiram e venceram a Mitsubishi em 1995 e a Ascendant Copper (do Canadá) em 2006, desenvolvendo alternativas como o comércio de café orgânico e o esoterismo. Depois dessas vitorias, em 2014 estão sofrendo com os embates do presidente Correa, em aliança com a empresa estatal Codelco, do Chile.

O ecologismo popular ou, como sinônimo, o ecologismo dos pobres e indígenas, é, sobretudo, a expressão de uma "economia moral" que enfrenta a mercantilização e se manifesta nas fronteiras extrativas (Martínez-Alier, 1992, 2005). As populações camponesas e/ou indígenas protestam contra as indústrias extrativas de minerais ou de biomassa, usando distintas linguagens de valorização. Conseguem parar projetos em talvez 20% dos casos, segundo os levantamentos do projeto EJOLT[4]. Às vezes exigem uma compensação monetária pelos danos recebidos ou que vão sofrer; outras vezes argumentam em termos de direitos territoriais inalienáveis, apelam para o Convênio 169 da OIT, ou declaram que o ambiente que será destruído (montanhas, rios, lagos) é sagrado. Fazem oposição à depredação de bens comuns e recursos da natureza de que necessitam para viver, e suprir suas necessidades de subsistência. Também na cidade existem grupos de cidadãos relativamente pobres que, sem serem ecologistas "de carteirinha", protestam quando perdem zonas verdes de uso público, exigem espaços para pedestres ou ciclistas, praticam horticultura urbana, protestam pela falta de água potável.

A melhor descrição ainda é a que foi dada por Hugo Blanco, em um artigo no jornal *La República de Lima*, em 6 de abril de 1991, quando o conceito "ecologismo dos pobres" (nascido na Índia e na América Latina) tinha três ou quatro anos de vida. Ele afirmou:

> No Peru existem grandes massas populares que são ecologistas ativas [...] Por acaso não são ecologistas muito antigos o povo de Bambamarca, que mais de uma vez lutou valentemente contra a contaminação

4 Ver: <www.ejatlas.org>.

> de suas águas por uma mina? Por acaso não são ecologistas os povos de Ilo e de outros vales, que estão sendo afetados pela Southern? Não é ecologista o povo de Tambo Grande, que se levanta em Piura como um só punho e está disposto a morrer para impedir a abertura de uma mina em seu povoado, em seu vale? Também é ecologista a gente do Valle do Mantaro, que viu morrer as ovelhas, as chácaras e o solo, envenenados pelos derrames das minas e a fumaça da fundição de La Oroya. São completamente ecologistas as populações que habitam a selva amazônica e que morrem defendendo-a contra seus depredadores. É ecologista a população pobre de Lima, que protesta por ser obrigada a tomar banho em praias contaminadas.[5]

Hoje em dia, esse ecologismo popular latino-americano se congrega em redes de informação e movimentação, como as do OCMAL (Observatório de Conflitos Mineradores na América Latina) e do OLCA, baseadas no Chile. Ele tem paralelos e conexões (através de outras redes internacionais, como o Oilwatch, o WRM, a Via Campesina e a CLOC) com movimentos de resistência na Índia e na África, e tem parcerias com o movimento pela justiça ambiental nos Estados Unidos. Redes como o MAB no Brasil e o MAPDER no México (que se opõe a represas) se conectam também com movimentos internacionais.

Esse ecologismo popular se torna muito visível com o grande número de conflitos locais surgidos nas últimas décadas. Os levantamentos dos conflitos, por exemplo, aqueles incluídos no Atlas do EJOLT, mas também em outros mapas mais completos por país, mostram que os conflitos ecológicos e sociais são um grande motivo de mobilizações sociopolíticas na América Latina. Começam a ser publicados trabalhos de ecologia política estatística (Pérez Rincón, 2014). Em quase a metade dos casos registrados no Atlas do EJOLT na América Latina as populações indígenas ou afro-americanas participam como atores nesses conflitos ecológico-distributivos.

O ecologismo popular não tem somente antigas raízes indígenas. Destaca-se o livro do teólogo brasileiro Leonardo Boff, *Ecologia: Grito da Terra, Grito dos Pobres* (1996), e a liderança do ex-sacerdote Marco Arana, no Peru, no movimento e partido político Terra e Liberdade, fundado depois de muitos anos de luta na Cajamarca contra a Mineradora Yanacocha. Anteriormente, existiu o chamado Movimento de Sacerdotes para o Terceiro Mundo, dentro da Igreja Católica, que tentou articular a ideia de renovação subsequente ao Concilio Vaticano II, com uma forte participação política e social. Esse movimento exerceu um papel importante nas "vilas miséria" na Argentina. Foi

---

5 Ver: <http://hugoblancogaldos.blogspot.com.es/2008/12/el-ecologismo-de-los-pobres.html>.

duramente reprimido e obrigado a se dissolver, mas reapareceu 20 anos depois, nas Ligas agrárias do nordeste argentino, formando movimentos ambientais engajados na luta contra a sojização que invade a selva chaquenha. Surgiu na Argentina uma rede não governamental chamada *Médicos dos Povos Pulverizados com Glifosato*, que apoia o movimento chamado "Paremos de Pulverizar", contandocom ativistas emblemáticas como Sofia Gatica, em Córdoba (prêmio Goldman) ,do movimento Mães de Ituzaingó. No Brasil, nota-se a presença ativa da Pastoral da Terra nos conflitos de terras no norte do país (Porto et. al., 2013). Em outros países, há a presença da Igreja Católica ou de outras igrejas nos conflitos ambientais, porém é mais escassa.

O movimento do ecologismo popular e da justiça ambiental espontaneamente criou um vocabulário próprio ao longo de 30 anos. Nos Estados Unidos, para qualificar a desproporcional contaminação em bairros pobres onde habitam populações racialmente discriminadas, usou-se a partir de 1982 as expressões "injustiça ambiental" e "racismo ambiental". Mais tarde, se introduziu também a expressão "zonas de sacrifício". A expressão "dívida ecológica" começou a ser usada em 1991 por organizações latino-americanas, para falar da perda da camada de ozônio e do aquecimento global (Robleto e Marcelo, 1992), sendo aplicado um pouco mais tarde aos resultados do comércio ecologicamente desigual. No "parlamento latino-americano", que funcionou meses antes da Rio 1992, Héctor Sejenovich apresentou um documento sobre a "dívida ambiental" e sobre metodologias para o seu cálculo, baseadas nos custos do manejo. Existem outros lemas ou expressões como "a água vale mais que o ouro", "justiça hídrica", "rios vivos", "justiça climática", "as plantações não são florestas" (Carrere e Lohman, 1996), "soberania alimentar" (que vem da via Campesina), "soberania energética", que nasceram ou se difundiram no continente. As organizações de justiça ambiental solicitam a criação de um tribunal penal internacional em matéria ambiental e de uma convenção internacional sobre "ecocídio". Isso está realmente muito distante da inútil retórica da "economia verde" apresentada pela ONU na conferência Rio+20, em junho de 2012, para não falar do "crescimento verde", o grande oximoro.

Um dos termos do movimento de justiça ambiental é a palavra "biopirataria", introduzida em 1993 por Pat Mooney (de RAFI, hoje ETC) e muito difundida mundialmente por Vandana Shiva, assídua visitante de países latino-americanos. Na América Latina, destaca-se a Rede de Ação pela Biodiversidade, coordenada por Carlos Vicente, ativista e autor de livros sobre o tema. Os espanhóis, que levaram da América as sementes e o conhecimento da batata e do milho sem dizer nem obrigado, levaram também muitas toneladas de córtex da árvore

de quinina e o conhecimento sobre os seus efeitos contra febres. Na atualidade, esses conhecimentos são inclusive patenteados por empresas ou pesquisadores estrangeiros.

O que começou com denúncias de organizações ativistas de justiça ambiental contra a biopirataria agora se converteu em intervenções administrativas de alguns governos ou em casos judiciais em diversos países. Tanto no Peru como no Brasil as autoridades estatais falam de "biopirataria". A própria ministra brasileira do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, disse em março de 2012, depois de multar algumas empresas, que se deve evitar que as oportunidades para avançar na valorização da biodiversidade "disfarcem ações de biopirataria".

Na regulação das empresas, conseguiu-se que os projetos de investimento tenham um processo de audiência pública das Estudos de Impacto Ambiental, momentos cruciais em milhares de conflitos socioambientais (Wagner, 2014). As EIA são uma instância de participação ou de luta que permite avançar até a governança ambiental participativa. Assim, em Tambogrande, Peru, a recusa da população de participar de uma audiência pública da EIA foi um passo para um referendo ou consulta popular em 2002.6

Com relação à atuação das empresas, as dissimulações da "responsabilidade social corporativa" (RSC) têm sido importadas para a América Latina de outras latitudes, enquanto surgem por outro lado fortes demandas referentes aos passivos ambientais, como no caso Chevron Texaco no Equador e do nematicida DBCP, parecidos com os da Nigéria contra a Shell e tantos outros casos ao redor do mundo.7 Será interessante comparar a conduta de empresas chinesas com a de empresas europeias, australianas, norte-americanas e canadenses.

Os conflitos ambientais não ocorrem simplesmente entre populações locais, de um lado, e empresas, de outro. Têm participação de ONGs locais e internacionais. Há tambémparticipação estatal em muitos conflitos, não somente na gestão administrativa das EIA ou outros trâmites, como as concessões a mineradoras ou petroleiras, mas através das instâncias judiciais (com casos espetaculares, como a suspensão do projeto de Pascua Lama, da Barrick Gold, no Chile, depois de investimentos de milhões de dólares). As instâncias legislativas também intervêm, às vezes a favor do ambientalismo, como no caso das proibições da mineração a céu aberto pelas diversas legislaturas municipais na Argentina (Wagner, 2014). Podem inter-

---

6 Ver neste livro o capítulo 10 de Mariana Walter e Leire Urkidi sobre referendos locais ou consultas populares contra investimentos de mineradoras.

7 no capítulo 6 de Cristian Parker et al. apresentam uma análise mais extensa da institucionalidade ambiental.

vir também instâncias de mediação, como a Defensoria Pública, no Peru e na Bolívia. Não poucas vezes intervêm contra os ambientalistas populares a polícia, os militares e as forças de segurança particulares amparadas pelo Estado. Existe consenso entre governos neoliberais e nacionalistas-populares sobre atribuir o ecologismo a influências estrangeiras e interpretá-lo como um fenômeno de "barrigas cheias", mas é impossível ignorar os múltiplos surgimentos de mobilizações ambientais em toda América Latina, e as centenas de vítimas fatais nos conflitos ambientais em México, Honduras, Guatemala, Colômbia, Peru, Brasil e alguns outros países, como documentou a Global Witness.

7. UM ECO-SOCIALISMO POLÍTICO LATINO-AMERICANO?

Assim, autores jovens como Vítor Toledo, Enrique Leff, José Augusto Pádua e Iván Restrepo surgiram na década de 1980, com ideias sobre uma política social e ecológica na América Latina. Na Colômbia, Augusto Ángel Maya combinava o marxismo, a antropologia cultural e uma política ecologista. Ele observou em 1996: "Superando as visões restritas que interpretam o ambiental como um problema ecológico ou exclusivamente tecnológico, esta proposta tenta compreendê-lo como um objeto de estudo em todas as disciplinas científicas, desde as ciências naturais e tecnológicas, até as ciências que estudam o comportamento humano".

A partir da década de 1980, surgem grupos ativistas, como o Instituto de Ecologia Política, no Chile, o Censat, na Colômbia, a Ação Ecológica, no Equador (formado por jovens biólogas), a REDES, no Uruguai, a FASE, no Brasil, com Julianna Malerba e outros. Existe um forte pensamento ambiental latino-americano, que se apoia na sociedade civil e que enumera e denuncia os inúmeros conflitos ambientais que o aumento do metabolismo econômico traz consigo. 20 anos depois, esse pensamento não estava presente apenas em escritos e manifestações de atores sociais e pensadores alternativos do pós-desenvolvimentismo, do agroecologismo e do ecologismo popular, mas em algumas constituições e nos discursos de alguns ministros.

Depois da derrota em 2005 dos planos dos Estados Unidos de promover a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), ocorreram vitórias eleitorais como as de Evo Morales e Rafael Correa. Em 2008 parecia até que poderia surgir na América uma liderança internacional do ecologismo do Sul, uma posição ainda vaga no cenário internacional. Como exemplo, o radical discurso de Fánder Falconí, em 2009, em Copenhague, como chanceler do Equador: ele se referiu à dívida ecológica ou dívida climática do Norte com o Sul, disse que os países pobres eram como "fumantes passivos", defendeu a iniciativa Yasuní ITT de "deixar o petróleo sob a terra". Disse isso tudo diante de mais

de 150 presidentes de Estado ou chefes de governo, poucas semanas antes de ser exonerado como chanceler por causa do boicote do presidente Correa ao acordo com o PNUD para levar adiante a iniciativa Yasuní ITT. A Constituição equatoriana de 2008 foi um símbolo muito forte para o pensamento ecologista na América Latina, com a presença de Alberto Acosta em milhares de fóruns como ex-presidente da Assembleia Constituinte.

Em Cochabamba,Bolívia, em abril de 2010, aconteceu um grande encontro, depois do fracasso da reunião das Nações Unidas em Copenhague Ele tentou posicionar Evo Morales como líder ecologista radical do sul, mas nem mesmo o seu vice-presidente García Linera (que acredita que o ecologismo é um luxo para ricos) defendia essa ideia. Ao contrário, ele defendia a exploração da Amazônia, como no plano da estrada do TIPNIS. O governo da Bolívia, representado ainda por Pablo Solón, não foi acompanhado por nenhum outro governo em sua denúncia sobre o tema do aquecimento global, feita em Cancun, em dezembro de 2010.

Apesar disso, as ideias ambientalistas se difundem e crescem. Naomi Klein reconhece, em seu influente livro de 2014 sobre as mudanças climáticas, que ela aprendeu o conceito de "dívida ecológica" em 2009, com a jovem embaixadora boliviana nas Nações Unidas em Genebra, Angélica Navarro. O livro defende explicitamente a estratégia do projeto Yasuní ITT de "deixar o petróleo na terra".

A incapacidade dos governos de tomar o ecologismo como tema principal e, mais ainda, a repressão e a "criminalização" do ecologismo popular estão abrindo espaço para um ecologismo político que se opõe tanto aos governos neoliberais como aos nacional-populares. Ambos compartilham o "consenso das *commodities*" (Svampa, 2012). Existe, portanto, um pensamento ecologista latino-americano maduro na teoria, ainda que incipiente na prática política, que considera novos princípios de governança ambiental internacional no que diz respeito às mudanças climáticas e na crítica ao extrativismo, à biopirataria e ao comércio ecologicamente desigual, na defesa dos direitos da natureza, do direito humano à água e ao manejo sustentável dos recursos. Atua em todas as instâncias nas quais se decide o destino das populações e os seus hábitos e recursos. Fora dos governos e dentro deles.

Cabe uma aliança com as antigas esquerdas? Alguns marxistas latino-americanos ,como Mariátegui, foram agraristas, ou seja, enfatizaram o papel da natureza e da sua população humana dentro das análises da estrutura econômica e apoiaram a continuação ou restauração das comunidades camponesas e indígenas, que hoje são as que mais protestam contra o extrativismo. Entre 1960 e 1980, Angel Palerm e Eric Wolf, na Mesoamérica, uniram em seus estudos a história social, a antropologia e o marxismo.

O capitalismo leva a uma "ruptura metabólica". Quando algum eco-marxista recorda hoje a Marx e sua queixa em *O Capital* (Vol. 3, Cap. 47), citando Liebig, de que a agricultura capitalista rompia o metabolismo (Stoffwechsel), já que os nutrientes não eram repostos, pode acrescentar que isso é exatamente o que acontece com a exportação de bananas ou de soja. O capitalismo não é capaz de renovar as suas condições de produção, não substitui os nutrientes, enfraquece os solos, esgota ou destrói os recursos renováveis (como os combustíveis fósseis e outros minerais). Além do mais, ele destrói a biodiversidade, o que Marx não mencionou, embora tenha destacado que o desenvolvimento das forças produtivas tem no capitalismo uma grande força destrutiva. Portanto, o anti-ecologismo não pode se esconder sob a saia de Marx para apoiar a mineração a céu aberto, os monocultivos de árvores, a exploração petroleira ou o *fracking* do gás de xisto.

Cabe reconhecer também, em apoio ao eco-socialismo, a teoria da "sgunda contradição do capitalismo, apresentada pelo economista James O'Connor, já em 1988, no primeiro número da revista *Capitalism, Nature, Socialism*. Enrique Leff, em Ecologia e Capital em 1986 e O'Connor explicaram que os crescentes custos sociais e ambientais que causam o (mal contado) crescimento da economia são a causa da explosão de protestos ecologistas. Atualmente existe um processo no mundo, como nunca antes, de desapropriação das terras indígenas e rurais, de expropriação de manguezais pela indústria de camarões, de acúmulo de terras para plantações de árvores ou agro-combustíveis, para grandes mineradoras e represas, para extração de gás e petróleo, a cargo de empresas privadas ou estatais, processos neocoloniais de apropriação de recursos naturais e territórios nos quais aparecem atores novos, como as empresas chinesas. Existem também muitas resistências que, no âmbito urbano, incluem as cooperativas de recicladores ou "pelejadores" de lixos urbanos, que desempenham um papel tão importante e tão escassamente reconhecido. Essas iniciativas estão agrupadas em uma Rede Latino-americana de Recicladores ou Recuperadores Urbanos, que obteve êxitos notáveis, como em Bogotá, sob a liderança de Nohra Padilla (prêmio Goldman de 2014).

8. CONCLUSÃO

Ao longo do capítulo, reconstruímos diversas correntes do pensamento latino-americano ambientalista ou ecologista (as duas palavras são usadas como sinônimas). A história e as culturas próprias influenciaram esse pensamento. Os seus principais elaboradores não foram os organismos estatais e muito menos as empresas.

Um elemento comum do pensamento ecologista latino-americano (ausente na Europa e na Índia, por exemplo) é a consciência do

desastre demográfico depois da Conquista da América e, junto com isso, um talvez justificado desdém pelos enfoques malthusianos. O ecologismo de um Paul Ehrlich (*The Population Bomb*, 1968) não teve êxito na América Latina, onde a densidade da população é em geral baixa (em comparação com a Europa ou a Ásia oriental e do Sul).

Houve um profundo debate entre os governos da América Latina , desde o início dos anos 1970, promovido pelo Escritório Regional do PNUMA, para estabelecer uma posição ambiental compartilhada. O enfoque de *The Limits to Growth*, do Relatório Meadows de 1972, teve uma rejeição geral nas esferas oficiais da América Latina. Foi travada uma luta, com vitória, demonstrando que a problemática não se encontra na finitude dos recursos, mas na sua distribuição. No entanto, 40 anos depois dessa polêmica, vemos que hoje a finidade de recursos e de escoadouros está efetivamente acontecendo, a ponto de ser impossível um consumo igualitário similar ao dos países ricos sem mudar radicalmente a tecnologia de consumo e de produção. As tendências mundiais atuais são negativas no que se refere à perda de biodiversidade e ao aquecimento global.

É possível, no entanto, que a população mundial alcance o seu máximo de até 9 milhões em 2050, quando será uma população majoritariamente urbana, como é na América Latina. O ecologismo urbano tem um grande campo futuro na pesquisa e nas políticas públicas.

A demanda por matérias-primas e, portanto, a destruição ambiental, continuarão, ainda que talvez o ritmo seja menor, se também a economia mundial deixar de crescer dentro de poucas décadas. É preciso recordar que a energia não é reciclável e que os materiais são recicláveis apenas em parte. Portanto, o avanço até as fronteiras extrativas dificilmente se deterá, mesmo com uma economia mundial sem crescimento, a menos que haja uma mudança tecnológica enorme que deixe de lado o carvão, o petróleo e o gás, assim como metais como o ferro, a bauxita e o cobre. Além do mais, o impulso para a produção adicional de biomassa (para agro-combustíveis, para papel, para o consumo de carne) abre novas fronteiras extrativas, destrói florestas, desloca populações. O crescimento de cidades e infraestruturas provoca novos conflitos por ocupação de solos, recolhimento de areia e cascalho, e a contaminação pelaprodução de cimento.

A consciência indignada sobre a exploração exterior é antiga; podemos identificá-la como a poderosa ideia das "veias abertas". Nada semelhante existe atualmente no ambientalismo dos Estados Unidos, nem na Europa (ainda que possa emergir em algumas de suas regiões, já que o próprio Georgescu-Roegen foi explicitamente influenciado pelos conflitos sobre o petróleo da Romênia). Isso levou à denúncia quantificada do intercâmbio econômico e ecologicamente desigual.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer a existência de elites exportadoras, também muito propriamente latino-americanas, que desfrutaram de periódicas bonanças e criaram metrópoles como São Paulo e Buenos Aires. Elas costumam ser militantemente anti-ecologistas e anti-indígenas, tal como os "ruralistas" brasileiros, liderados por Katia Abreu.

Notamos também (o que indica uma grande diferença em relação aos ambientalistas europeus ou norte-americanos, mas é um marco comum com a Índia) a presença de um orgulho etno-ecológico e agroecológico, presente particularmente nos Andes e na Mesoamérica, com propostas com racionalidade ecológica produtiva que podem ser reconstruídas a partir dos trabalhos de Hernández Xolocotzi, Gómez Pompa e Vítor Toledo, no México, aos quais se poderia acrescentar os trabalhos do geneticista Oscar Blanco, em Cuzco, os da AGRUCO, na Bolívia, e tantos outros. Em geral, os governos não o apoiaram.

Existe também um ambientalismo conservacionista latino-americano, existente também em outros continentes, uma admiração compartilhada desde Humboldt com a ciência europeia (que é ao mesmo tempo ciência norte-americana) pela enorme riqueza biológica dos diversificados ecossistemas, explorada apenas em parte. A riqueza biológica extraordinária, não somente da floresta úmida amazônica, mas de muitos outros ecossistemas (como a Mata Atlântica no Brasil, os manguezais e arrecifes de coral, os desertos andinos, os bosques tropicais secos, o Pantanal e outras regiões alagadas) é vista também como um potencial econômico ainda não confirmado (talvez nos polêmicos pagamentos por serviços ambientais); por outro lado, ela leva periodicamente a protestos contra a biopirataria.

Existe uma tensão local e "*glocal*" crescente em torno da extração e exportação de recursos naturais. Esse conflito nutre e é amparada por uma doutrina do "ecologismo popular" ou "ecologismo dos pobres e indígenas empobrecidos", muito própria da América Latina e compartilhada com África, Índia a Ásia sul-oriental, que se vincula ao movimento de populações minoritárias de Estados Unidos pela "justiça ambiental" e contra o "racismo ambiental". A resistência contra a espoliação da natureza deu lugar ao crescente ecologismo popular, aos movimentos de justiça ambiental em todo o mundo, aos protestos contra as injustiças climáticas e injustiças hídricas, à defesa dos bens comuns. Esse conflito gera uma grande produção intelectual, que inclui a construção de inventários de conflitos por redes de ativistas que trabalham fora das universidades. Os Estados ignoraram esse movimento, quando não o reprimiram. Esse ecologismo latino-americano, que nasce de conflitos locais, é percebido também em muitos dos romances latino-americanos de conteúdo ecológico dos últimos 100

anos (ainda que a palavra "ecologia" não apareça neles) e, certamente, no cinema latino-americano.

Por último, mais além das muitas experiências locais tradicionais ou atuais que mostram uma "racionalidade ecológico-produtiva"[7], existem sinais recentes de um nascente ecologismo político latino-americano pós-extrativista e pós-desenvolvimentista, que transcende a divisão entre governos neoliberais e nacional-populares. Alguns o chamariam de eco-socialismo. Esse ecologismo político é muito diferente do dos partidos verdes europeus centrados na "ecoeficiência". O pós-extrativismo é intelectualmente poderoso, mas ainda politicamente fraco. Tenta abrir caminho com propostas concretas de governança continental e internacional (moratórias de petróleo, moratórias para a mineração de ouro a céu aberto, campanhas contra represas, campanhas contra os "desertos verdes" de pinheiros ou eucaliptos, defesa pelas sementes crioulas). Em vez do objetivo do desenvolvimento econômico, propõe um Bom Viver e dar direitos à natureza. O conceito latino-americano da "dívida ecológica" tem sido muito frutífero e já provocou debates importantes, como o do direito humano à água. Os impostos ambientais para a exportação de recursos naturais e a Iniciativa Yasuní ITT são propostas com futuro. A América Latina está em uma encruzilhada na qual várias teorias políticas e econômicas críticas ainda estão buscando um ponto de convergência com o ecologismo. Isso lhes dará a possibilidade de apresentar uma verdadeira alternativa ao extrativismo, que tem sido a característica permanente da história latino-americana, com um volume que nunca foi tão grande como é na atualidade.

BIBLIOGRAFIA

Abranches, S. 2006 'A ecología de Grande Sertão: Veredas', <http://www.oeco.org.br/ sergio -abranches16507-oeco_15318>.

Alimonda, H. (ed.) 2011 La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).

Amado, J. 1943 Terras do sem fin (S/d: Livraria Martins).

Ángel Maya, A. 1996 El Reto de la Vida (Bogotá: Ecofondo).

Arguedas, J. M. 1985¿He vivido en vano? Mesa Redonda sobre 'Todas las Sangres', 23 de junho de 1965 (Lima: IEP).

Baud, Michiel 2003 Intelectuales y sus utopías. Indigenismo y la imaginación de América Latina (Amsterdam: CEDLA).

Baud, Michiel 2013 'Ideologies of progress and expansion: Transforming indigenous culture and conquering nature in

7 Ver o capítulo 9 de David Barkin e Blanca Lemus, neste livro.

Latin America, ca. 1870', in The emergence of new modes of governance of natural resources use and distribution in Latin America and Ecuador en ENGOV, Working Paper N° 4: 7-25.

Boff, Leonardo 1996 Ecología: Grito de la Tierra, Grito de los Pobres (Buenos Aires: Lumen).

Borgstrom, G. 1965 The Hungry Planet (Nova Iorque: Collier).

Carrere, R. e L. Lohman 1996 Pulping the South. Industrial tree plantations and the world paper economy (Londres: Zed) [Edición castellana: El papel del Sur. Plantaciones forestales en la estratégia papelera internacional (Montevideo: Red mexicana frente al libre comercio / Instituto del Tercer Mundo, 1996)].

Chamosa, Oscar 2010 The Argentine Folklore Movement. Sugar Elites, Criollo Workers, and the Politics of Cultural Nationalism, 1900- 1955 (Tucson: University of Arizona Press).

Crosby, A. W. 2004 Ecological Imperialism. The biological expansion of Europe 900-1900 (Cambridge: Cambridge University Press) Edição revisada.

Cushman, G. T. 2013 Guano and the Opening of the Pacific World. A Global Ecological History (Cambridge: Cambridge University Press).

Deléage, J. P. 1994 Historia de la Ecología (Barcelona: Icaria).

Delgado Ramos, G. C. (ed.) 2010 Ecología política de la minería en América Latina (México: UNAM).

Denevan, W. M. 1980 "Tipología de configuraciones agrícolas prehispánicas", América Indígena, Vol. XL, N° 4: 619-652.

Descola, Philippe 1986 La Nature domestique: symbolisme et praxis dans l'écologie des Achuar (Paris: Ed. de la Maison des sciences de l'homme / Fondation Singer-Polignac).

Dore, E. 1994 "Una interpretación socio-ecológica de la historia minera latinoamericana", in Ecología Política, N° 7: 49-68.

Drummond, José Augusto 1997 Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro (Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense).

Escobar, A. 2010 'Latin America at a crossroads. Alternative modernizations, post-liberalism, or post-development?', in Cultural Studies, Vol. 24, N° 1: 1-65.

Estenssoro Saavedra, F. 2014 Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva latinoamericana (Santiago do Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidade de Santiago do Chile).

Falconí, F. 2013 Al sur de las decisiones. Enfrentando la crisis del siglo XXI (Quito: El Conejo).

Farah H., I. e Vasapollo, L. (eds.) 2011 Vivir bien, ¿paradigma no capitalista? (La Paz: CIDES / UMSA).

Ferrer, A. 1983 "Vivir con lo nuestro"- para romper la trampa financeira y construir la democracia (Buenos Aires: El Cid Editores).

Funes Monzote, R. 2004 De bosque a sabana: azúcar, deforestación y medio ambiente en Cuba, 1492-1926 (México: Siglo XXI).

Funtowicz, Silvio O. e Ravetz, Jerome R. 2000 La ciencia posnormal. Ciencia con la gente (Barcelona: Icaria).

Gallopin, G. (ed.) 1995 El futuro ecológico del continente. Una visión prospectiva de la América Latina (Tokio / México: Editorial de la UNU / Fondo de Cultura Económica) 2 Vols.

Garfield, S. 2013 In Search of the Amazon. Brazil, the United States, and the Nature of a Region (Durham / Londres: Duke University Press).

Gligo, N. e Morello, J. 1980 "Notas sobre la historia ecológica de América Latina", in Estudios Internacionales, Vol. 13, N° 49: 112-148.

Gligo Viel, Nicolo e Sunkel, Osvaldo (coord.) 1980 Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina (México: Fondo de Cultura Económica) 2 Volumes.

Gootenberg, P. 1993 Imagining Development: Economic Ideas in Peru's 'Fictitious Prosperity' of Guano, 1840-1880 (Berkeley: University of California Press).

Grillo, Eduardo et al. 1988 Ciencia y Saber Campesino Andino (Lima: PRATEC).

Gudynas, E. 2009 El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución (Quito: Abya Yala).

Hidalgo-Capitán, A. L. et al. 2014 Antología del pensamento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay (S/d: Universidad de Huelva y Universidad de Cuenca).

Hochstetler, K. e Keck, M.E. 2007 Greening Brazil. Environmental Activism in State and Society (Durham / Londres: Duke University Press).

Humboldt, A. von 1980 Cartas Americanas (Caracas: Biblioteca Ayacucho).

Leff, E. 1986 Ecología y Capital (México: Siglo XXI).

Leff, E. 2006 Aventuras de la Epistemología Ambiental. De la Articulación de las Ciencias al Diálogo de Saberes (México: Siglo XXI).

Machado Araoz, H. 2014 Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea (Buenos Aires: Mardulce).

Martinez-Alier, J. e Roca Jusmet, J. 2013 Economia ecológica y política ambiental (tercera edición) (México: Fundo de Cultura Econômica).

Martínez-Alier, J. 2005 El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración (Barcelona: Icaria).

Martínez-Alier, J. 1992 De la economía ecológica al ecologismo popular (Barcelona: Icaria).

Melville, E. 1999 Plaga de ovejas. Consecuencias ambientales de la conquista de México (México: Fondo de Cultura Económica).

Pádua, J. A. 2010 'European colonialism and tropical forest destruction in Brazil'm in Mc Neill, J. R.; Pádua, J. A. e Rangarajan, M. (eds.) Environmental History. As if Nature existed (Delhi: Oxford University Press).

Pádua, J. A. 2002 Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888 (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).

Palerm, A. 1978 Obras hidráulicas prehispánicas en el sistema lacustre del Valle de México (México: INAH).

Pérez Rincón, Mario Alejandro 2014 'Conflictos ambientales em Colombia: inventario, caracterización y análisis', in Garay, Luis Jorge (dir.) Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto (Bogotá: Contraloría General de la República) pp. 253-325.

Porto, M. F.; Pacheco, T. e Leroy, J. P. (eds.) 2013 Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o mapa de conflitos (Rio de Janeiro: Fiocruz).

Robleto, M. L. e Marcelo, W. 1992 La deuda ecológica, una perspectiva sociopolítica (Santiago do Chile: Instituto de Ecologia Política).

Sachs, W. (ed.) 1996 Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder (Lima: PRATEC).

Santiago, M. I. 2006 The Ecology of Oil. Environment, Labor and the Mexican Revolution, 1900-1938 (Cambridge: Cambridge University Press).

Sejenovich, H. e Panario, D. 1996 Hacia otro desarrollo: Uma perspectiva ambiental (Montevideo: Redes, Nordan).

Sevilla Guzmán, E. e Martínez-Alier, J. 2006 'New Rural Social Movements and Agroecology', in Cloke, P. Marsden, T. e Mooney, P. (eds.) Handbook of Rural Studies (Londres: Sage).

Simonian, L. 1999 La Defensa de la Tierra del Jaguar: una historia de la conservación mexicana (México: Semarnap).

Svampa, M. 2013 "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina", in Nueva Sociedad, N° 244: 30-46, março bril.

Svampa, M. 2011 "Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial", in Alimonda, H. (ed.) La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).

Tudela, F. (ed.) 1990 Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina (Madrid: MOPU).

Vavilov, N. I. 1992 Origin and Geography of Cultivated Plants (Cambridge: Cambridge University Press).

Wagner, L. 2014 Conflictos socioambientales. La megaminería em Mendoza, 1884-2011 (Quilmes: Editorial UNQ).

West, James & Schandl, Heinz 2013 'Material Use and Material Efficiency in Latin America and the Caribbean', in Ecological Economics, N° 94: 19-27.

Joan Martinez-Alier e Mariana Walter

Capítulo 2

METABOLISMO SOCIAL E CONFLITOS EXTRATIVOS

INTRODUÇÃO

Os debates acerca degovernança ambiental costuma estar centrada nos aspectos sociais e políticos dos sistemas de produção, e raramente inclui as características biofísicas, em si, dos recursos naturais. Este capítulo procura tratar dos conflitos em torno dos recursos renováveis e não renováveis na América Latina no contexto de um metabolismo social global dinâmico e crescentes demandas por justiça ambiental (Gerber, Veuthey e Martínez-Alier, 2009; M´Gonigle, 1999; Martinez-Alier et al., 2010; Sneddon, Howarth e Norgaard, 2006). A expressão "metabolismo social" denota a forma como as sociedades humanas organizam seus crescentes intercâmbios de energia e materiais com o meio ambiente (Fischer-Kowalski 1997; Martinez-Alier 2009). Neste capítulo, utilizamos uma abordagem sociometabólica para examinar os fluxos de materiais (extração, exportações, importações) das economias da América Latina, assim como as pressões e os conflitos socioambientais provocados por eles. As tendências sociometabólicas podem ser observadas através do uso de indicadores diferentes e complementares. Por exemplo, a Apropriação Humana da Produção Primária Líquida (Human Appropriation of Net Primary Production, HANPP por suas siglas em inglês) mede até que ponto as atividades

humanas se apropriam da biomassa disponível a cada ano nos ecossistemas, graças à fotossíntese (Haberl et al. 2007). Outros indicadores estudam o fluxo virtual da água, a taxa de retorno energético (também chamada EROI, em inglês) ou no ciclo de vida dos produtos. Cada indicador fornece informação sobre diferentes aspectos das nossas economias.

Neste capítulo, referimo-nos à Análise de Fluxo de Materiais em maior detalhe. A AFM é uma compilação consistente de todas as entradas de materiais nas economias nacionais, da acumulação de materiais dentro do sistema econômico e das saídas de materiais para outras economias ou para o ambiente (EUROSTAT, 2001:17). A AFM busca complementar o sistema de contabilidade nacional com um sistema biofísico de contas nacionais que utiliza *toneladas por ano* como unidade-chave de medida. Essa metodologia oferece uma descrição da dimensão física da economia, na qual o fluxo de materiais do sistema socioeconômico pode ser analisado histórica ou transversalmente por meio de uma contabilidade dos fluxos de entrada (toneladas de biomassa, combustíveis fosseis, minerais de construção, minerais metálicos) ou de saída (toneladas de materiais exportados, resíduos inertes ou substâncias contaminantes geradas). Estudando todos os materiais que ingressam na economia nacional, podemos conhecer a dimensão física da economia nacional e do comércio exterior, e assim determinar o que é transferido para o meio ambiente. Embora a AFM apresente limitações no que se refere, por exemplo, a diferenças qualitativas entre materiais (nível de toxicidade, contexto ambiental ou social da extração), ela oferece uma imagem da evolução global das pressões exercidas por uma economia para extrair recursos renováveis e não renováveis.

Uma abordagem sociometabólica reconhece que os materiais que entram em uma economia se transformam, em última instância, em saídas em forma de resíduos (com exceção do que se acumula em forma de estocagem, como os edifícios). A principal saída em termos de volume nas economias industriais (além das águas residuais) é o dióxido de carbono proveniente da queima de combustíveis fósseis, cuja produção excessiva é a principal origem da Mudança Climática. Os resíduos sólidos e líquidos produzidos pela economia são evacuados localmente (nos cursos de água, lixos ou incineradores) ou, às vezes, exportados para regiões ou países distantes. Todos os bens circulam através do ciclo de vida das mercadorias (*commodity chains*) (Raikes, Friis Jensen e Ponte 2000), ou seja, do berço à cova (*cradle to grave*) ou do ponto de extração ao ponto de disposição final. Os conflitos ecológicos distributivos ocorrem em diferentes etapas dessa cadeia, da qual fazem parte diferentes atores tais como

trabalhadores rurais ou grupos tribais, empresas nacionais ou multinacionais, organizações não governamentais locais ou internacionais e grupos de consumidores.

Em geral, a troca econômica ocorre para o benefício de alguns grupos a custo de outros grupos, tanto do presente quanto do futuro (Hornborg 2009). As externalidades podem ser positivas (como os serviços ambientais oferecidos gratuitamente por uma floresta) ou negativas. As externalidades negativas não são vistas aqui como falhas do mercado, mas sim como uma transferência bem-sucedida de custos sociais (Kapp 1950). As opiniões otimistas relacionadas à modernização ecológica, a chamada "desmaterialização" da economia (Stern, 2004), enfrentam as tendências atuais do aumento do consumo de energia e materiais na economia mundial, processos que aumentam a produção de resíduos e fomentam os conflitos ecológicos distributivos.

Os conflitos ecológicos distributivos são lutas relacionadas aos impactos da contaminação ou dos sacrifícios realizados para extrair recursos. Eles surgem a partir das desigualdades na renda e no poder (Douguet, O'Connor e Noel 2008; Martinez-Alier e O'Connor 1996). O conceito de "conflitos ecológicos distributivos" nasceu no ano de 1995 a partir do encontro da economia ecológica e da ecologia política. Ele vincula o surgimento dos conflitos ambientais no Sul global com o crescimento do metabolismo das sociedades do Norte global (que inclui partes da China). A ecologia política estuda o exercício do poder nos conflitos ambientais. Em outras palavras: quem tem o poder de impor decisões na extração de recursos, no uso da terra, nos níveis de contaminação, na perda da biodiversidade e, mais importante, quem tem o poder de determinar os procedimentos para impor tais decisões (Martinez-Alier 2001, 2002; Robbins 2004)?

Os conflitos ecológicos distributivos surgem das assimetrias estruturais na distribuição das cargas de contaminação e no acesso aos recursos naturais, que estão enraizadas em uma distribuição desigual de poder e renda, assim como em desigualdades sociais de origem étnica, de casta, de classe social e de gênero (Martínez-Alier, 1997; Martinez-Alier et al., 2011). Na medida em que os processos de valorização vão mais além da racionalização econômica que atribui preços e custos crematísticos ao meio ambiente, os atores sociais se mobilizam por interesses materiais e simbólicos (de sobrevivência, identidade, autonomia, qualidade de vida) além das demandas estritamente econômicas, de acesso aos meios de produção, emprego, distribuição da renda e desenvolvimento (Leff 2003). Por vezes, os atores locais exigem uma melhor redistribuição, o que conduz a con-

flitos que são com frequência parte de, ou levam, a lutas mais amplas de gênero, classe, casta e identidade étnica (Agarwal 1994; Robbins 2004). Neste contexto, o conceito de "justiça ambiental", que nasceu nos Estados Unidos (Bullard 1990), ganhou uma crescente adaptação e importância na análise de conflitos sobre indústrias extrativas, uso da água e gestão de resíduos em todo o mundo (Urkidi e Walter 2011). Mas nem todos os conflitos nascem de necessidades metabólicas imediatas. A demanda por certas *commodities*, como o ouro, surge em parte da busca por investimentos que permitam a especulação. Outros metais como o cobre também podem ser armazenados e usados como garantias para empréstimos especulativos. De fato, persiste o fato de que tanto os vetores energéticos (carvão, gás, petróleo), como os minerais metalíferos são insumos para a economia industrial e que seu uso, em totalidade, cresce mais ou menos em proporção ao crescimento da economia. Se há excesso de oferta e a demanda pouco aumenta (como ocorre em 2014-2015), os preços baixam e os especuladores quebram. Os conflitos ambientais não nascem principalmente do financiamento, mas sim do aumento do metabolismo social.

Neste capítulo, analisamos os fluxos materiais dos países latino-americanos e suas consequências em termos de conflitos socioambientais. Primeiro, apresentamos um panorama dos estudos realizados recentemente sobre fluxos materiais dessa região. Segundo, examinamos com maior detalhe as pressões socioambientais exercidas pela extração de materiais renováveis e não renováveis. Propomos uma classificação de conflitos extrativos com base na *commodity* em jogo. Com essa dupla abordagem, avaliamos o processo de crescente primarização das economias latino-americanas, suas tendências e algumas de suas chaves, enquanto simultaneamente exploramos as pressões e conflitos locais promovidos por esse processo. Em nível macroeconômico, sinalizamos a existência de um paradoxo: a enorme exportação de materiais mal consegue — ou não consegue — financiar as importações, levando muitos países a entrarem em déficits comerciais e novos processos de endividamento.

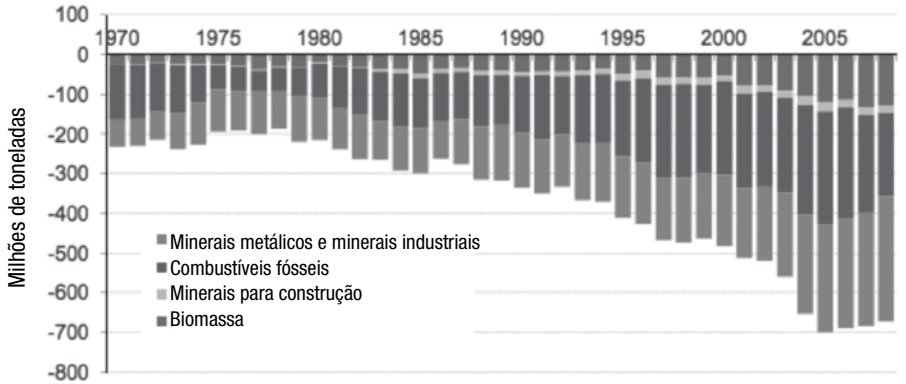
1. TENDÊNCIAS SOCIOMETABÓLICAS NA AMÉRICA LATINA

É possível utilizar diferentes indicadores para analisar as características e tendências sociometabólicas. Para este livro, consideramos recentes estudos de AFM realizados em economias latino-americanas por nós mesmos e outros autores, e discutimos suas implicações em termos de pressões e injustiças socioambientais. Foram realizadas AFMs da maioria dos países membros da OCDE (Organização

para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), mas somente recentemente esse tipo de pesquisa foi desenvolvido para a região latino-americana em geral (West e Schandl 2013) e para alguns países em particular, como Argentina (Manrique et al. 2013), Colômbia e Equador (Russi et al. 2008; Samaniego, Vallejo e Martinez-Alier 2014; Vallejo, Pérez Rincón e Martinez-Alier 2011). Uma AFM da região latino-americana em geral indica que entre 1970 e 2008 o fluxo de materiais aumentou quatro vezes na região, impulsionado pelo consumo doméstico e pelas exportações. Como se pode ver, a economia latino-americana não se "desmaterializou" — poderíamos comparar essas tendências com a de outras regiões geográficas, como a Europa, onda a taxa de crescimento da extração de materiais foi muito menor, ou com a Índia, que tem uma taxa de extração de materiais per capita ainda três vezes menor que na América Latina, e que não é uma exportadora líquida em termos físicos (Singh et al. 2012). Esses indicadores físicos são úteis para caracterizar a estrutura econômica de países ou regiões.

As economias latino-americanas, e particularmente as econômicas sul-americanas, têm uma balança comercial física deficitária (West e Schandl 2013). A balança comercial física é a diferença entre o número de toneladas de materiais importados por uma economia e o número de toneladas exportadas. A balança comercial monetária é a diferença entre quanto se paga pelas importações e quanto se recebe pelas exportações em termos monetários. Quando as exportações em toneladas são maiores que as importações em toneladas, existe um "déficit" físico, no mesmo sentido em que poderíamos nos referir a uma plantação de árvores onde a taxa de crescimento das árvores é inferior à taxa de colheita. A Figura 1 apresenta uma balança comercial física da região latino-americana (incluindo o México) de acordo com o tipo de material, de 1970 a 2008. Na Figura 1 identifica-se um aumento no déficit comercial físico em minerais metalíferos e industriais, o que reflete a crescente pressão por extrair e exportar esses materiais. Ainda que uma tonelada de urânio seja fisicamente diferente de uma tonelada de areia e cascalho, ou uma tonelada de celulose seja diferente de uma tonelada de camarões, nosso objetivo é pontuar tendências dentro de categorias de materiais amplos, em que a mudança na composição de cada *commodity* não é tão importante. Mais adiante examinaremos em mais detalhes as *commodities* dentro das categorias de biomassa e minerais.

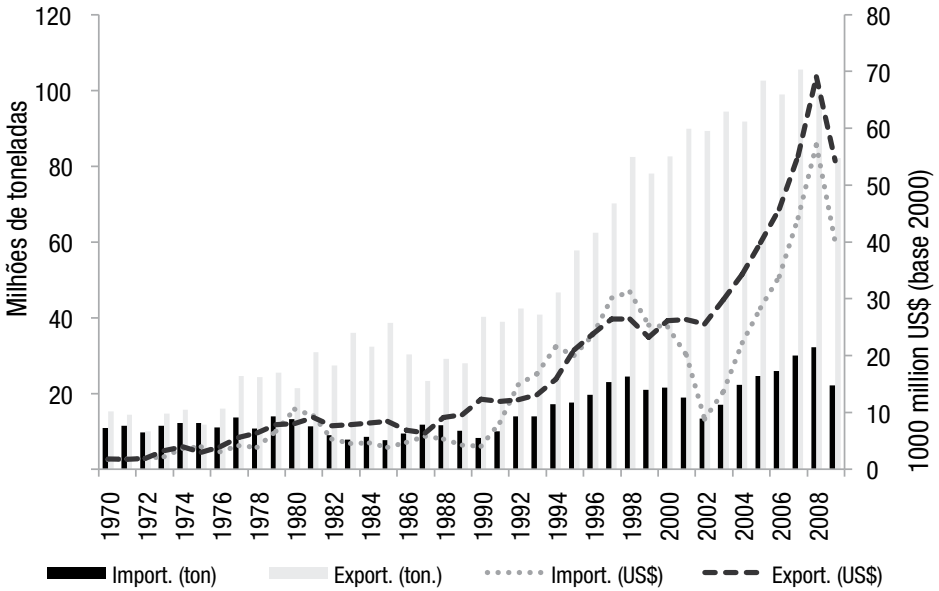
Figura 1
Déficit comercial físico da América Latina en milhões de toneladas, 1970-2008



Fonte: (UNEP y CSIRO 2013)

Existem pressões internas e externas para que se aumente a extração de materiais para uso doméstico e para exportação. Essas crescentes pressões para extrair minerais desloca e amplia as fronteiras das *commodities* (Moore 2000) para novos territórios, geralmente habitados por grupos de agricultores ou indígenas que se rebelam, como mostraremos com mais detalhe na próxima seção (Conde e Walter 2014). Em relação ao comércio exterior, as tendências apontam para a persistência estrutural de uma troca *ecologicamente desigual*. O conceito de uma troca ecologicamente desigual desafia o argumento de que as exportações dos países em desenvolvimento promovem seu crescimento e desenvolvimento econômico sustentável, e aponta para os *trade-offs* físicos e socioambientais que estão em jogo (Bunker 2007; Hornborg 1998; Muradian e Martinez-Alier 2001). Os estudos destacam como os países pobres exportam a preços que não consideram as externalidades locais ou o esgotamento dos recursos naturais, em troca da compra de bens e serviços caros de regiões mais ricas. O comércio ecologicamente desigual pode ser medido em termos de desigualdade em várias dimensões, como horas de trabalho, hectares de terra, toneladas de materiais, pegada hídrica e joules ou calorias. Quando todos ou a maioria desses indicadores apontam para uma mesma direção, então podemos confirmar que houve uma troca desigual (Hornborg 2006). A troca ecologicamente desigual surge do fato estrutural de que as regiões ou países metropolitanos precisam de grandes quantidades de energia e materiais a preços baixos para seu metabolismo.

Figura 2
Fluxo comercial exterior físico e monetário da Argentina, 1970-2009



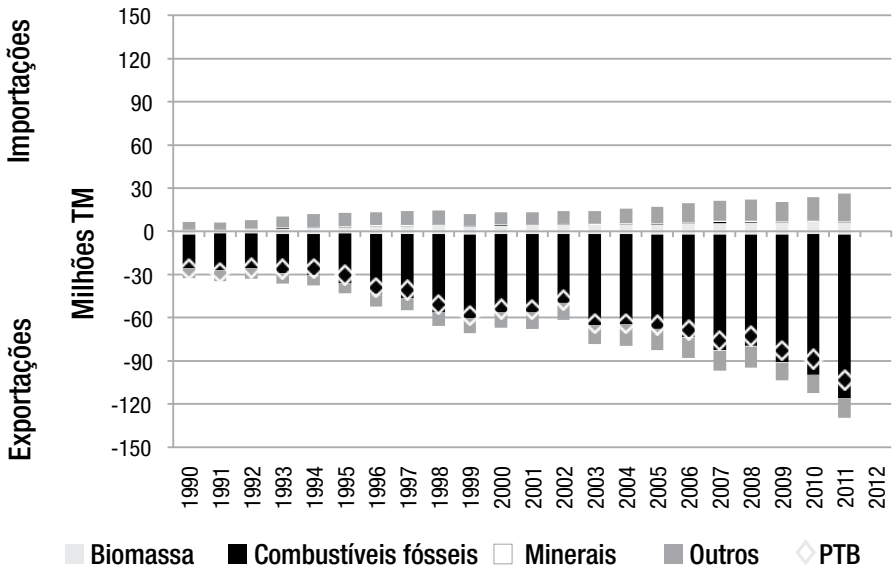
Fonte: (Manrique et al. 2013)

Os termos de troca são persistentemente negativos para o conjunto da América do Sul e para a maioria dos países separadamente (uma tonelada importada é sempre mais cara do que uma exportada, de duas a cinco vezes), em longo prazo. No entanto, os termos de troca melhoraram um pouco na primeira década do século XXI, alimentando uma onda de otimismo. No entanto, no que se refere ao crescimento econômico, eles se deterioraram novamente (Samaniego, Vallejo e Martinez-Alier 2014). Atualmente, as grandes exportações físicas mal permitem que se pague pelas importações na maioria dos países sul-americanos. Um grande déficit comercial físico não implica uma balança comercial monetária positiva. Considerando 2013 ou 2014, nos dois anos em alguns casos houve déficit comercial no Brasil, na Colômbia, no Equador, no Peru e em outros países. Na Argentina, as exportações em toneladas são maiores que as importações, e existe agora a necessidade de financiar o déficit comercial (Samaniego, Vallejo e Martinez-Alier 2014). Nossa análise do comércio exterior da Argentina durante um longo período

de tempo (1970-2009) mostra (ver Figura 2) pequenos excedentes monetários desde o final da década de 90 (em 2001-2002, o excedente aumentou, pois a crise econômica reduziu violentamente as importações). Esses pequenos excedentes monetários desapareceram quase completamente em 2013-2014. De um ponto de vista físico, a Argentina aumentou as exportações (em toneladas) desde princípios da década de 90 (superando em três a quatro vezes as toneladas importadas), sofrendo assim termos de troca estruturalmente negativos.

Não faremos um estudo detalhado da estrutura física do comércio exterior no sentido de examinar seus componentes em termos de biomassa, minerais e combustíveis fósseis (Perez-Manrique et al., 2013; West e Schandl, 2013). Mas mostramos aqui que a Argentina exporta — assim como o Brasil — grandes quantidades de biomassa. Em comparação, outro grande país sul-americano, a Colômbia, não exporta grandes quantidades de biomassa, mas sim grandes quantidades de carvão. A balança comercial físico da Colômbia mostra tendências de longo prazo que não são muito diferentes das da Argentina, ou seja, exportações físicas que superam as importações por um fator não inferior a três (Figura 3). Precisamos destacar que as importantes exportações físicas da Colômbia (que resultam em grandes passivos socioambientais não pagos) agora não podem pagar as importações. Como mostra a Figura 3, em 2011 a Colômbia exportou cerca de 120 milhões de toneladas e importou cerca de 30 milhões de toneladas, gerando um déficit comercial físico de mais de 90 milhões de toneladas. Isso para um país de mais de 45 milhões de habitantes. A Argentina, com uma população de aproximadamente 40 milhões, alcançou exportações de aproximadamente 100 milhões de toneladas e importações de 30 milhões de toneladas (Perez-Manrique et al., 2013). Tendências similares são identificadas no Brasil, no Equador, no Peru e na Venezuela. Crescentes exportações em toneladas (de diferentes *commodities*) não conseguem melhorar as balanças comerciais monetárias devido aos termos de troca negativos (Pérez-Rincón, 2014; Samaniego, Vallejo e Martinez-Alier, 2014; Vallejo, Pérez Rincón e Martinez-Alier, 2011).

Figura 3
Balanço comercial físico da Colômbia, 1990-2011



Fonte: Samaniego et al., 2014 baseado em COMTRADE, DANE.

Para concluir esta seção, apontamos que as críticas contra o extrativismo têm um fundamento econômico duplo. A extração doméstica e as exportações aumentam à medida que são estimuladas pela demanda interna e externa. Economias com base em matérias-primas incorrem em custos ambientais desproporcionais, que não são levados em conta no preço das *commodities* (Jorgenson, 2009; Rice, 2007; Roberts e Parks, 2009). Além do mais, o esgotamento dos recursos é (incorretamente) denominado "produção" e sustenta períodos de bonança periódicos. A demanda externa aumenta pelas necessidades metabólicas da economia industrial mundial. O recente crescimento das economias asiáticas, e da China em particular, exacerbaram a primarização das economias latino-americanas ao impulsionar a pressão para extrair recursos ambientalmente sensíveis (Muradian, Walter e Martinez-Alier, 2012). Recentemente atingiu-se um ponto absurdo: não somente não foram considerados os custos ambientais vinculados ao auge das atividades extrativas e os recursos esgotados não foram repostos, mas, além disso, o grande excesso das exportações físicas

sobre as importações não foi suficiente para cobrir os custos das importações. A partir de 2013, os déficits comerciais terão que ser compensados pelos investimentos estrangeiros e outras formas de dívida, que em seu devido tempo deverão ser devolvidos aos países estrangeiros. Essas dinâmicas por sua vez reforçam as pressões extrativas, expandindo assim as fronteiras das *commodities* e alcançando áreas de alta biodiversidade e valor cultural, como a terra de comunidades indígenas e rurais.

2. CONFLITOS EXTRATIVOS NA AMÉRICA LATINA

Como apontamos na seção anterior, há na atualidade um auge na extração de *commodities* na América Latina, e em grande parte, esses materiais são exportados. Esse auge foi relacionado ao aumento das quantidades de conflitos extrativos, que chamamos de *conflitos ecológicos distributivos*. Com o intuito de elucidar os vínculos entre as tendências sociometabólicas e os conflitos extrativos, propomos uma tipologia com base na *commodity* em questão. Para cada tipo de *commodity*, explicaremos brevemente algumas características essenciais e ilustraremos com exemplos. Cada *commodity* tem suas particularidades, portanto, é possível propor diferentes tipologias. Não afirmamos que a utilizada aqui é a única possível, mas nós a usamos como um guia para distinguir tendências e características essenciais. Propomos uma classificação que diferencia biomassa (cultivos, plantações, pesca) e minerais (minerais metálicos, fósseis, industriais, materiais de construção).

Dentro dessa tipologia podem ser consideradas outras subclassificações. Por exemplo, podemos fazer outra distinção entre *commodities* preciosas ou a granel (bulk, em inglês) quando consideramos minerais metalíferos ou produtos de biomassa (Wallerstein, 1974). Materiais "preciosos", como diamantes, ouro ou camarões, têm um alto valor econômico por unidade de peso, mas não são muito necessários fisicamente para o metabolismo dos países importadores, diferentemente das *commodities* a granel como o petróleo, o gás, o cobre, o ferro, a madeira ou a soja. Essa distinção não significa que o ouro não tenha um papel social e econômico importante no mundo da joalheria, no mundo dos casamentos (como na Índia) ou no mundo dos investimentos financeiros (Ali, 2006), mas a diferença existe por seu papel no metabolismo das econômicas importadoras. Além do mais, a diferença também está nos fatores que impulsionam a extração e as pressões socioambientais que eles exercem.

2.1 BIOMASSA

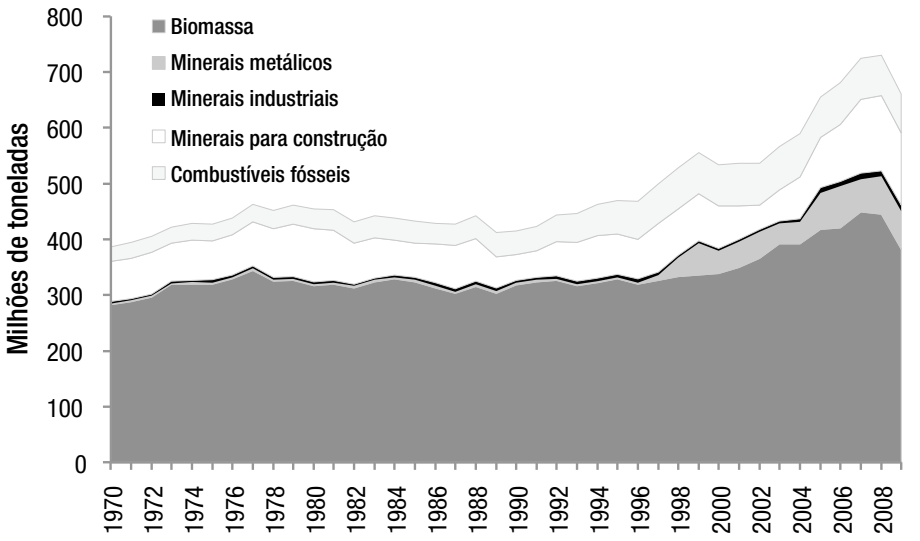
Os conflitos relacionados à extração de biomassa envolvem uma ampla variedade de atividades, incluindo o reflorestamento para abrir pastagens, a produção de soja, óleo de palma e madeira, plantações de pinos ou eucaliptos, pesqueiros, destruição de manguezais. Também poderíamos incluir conflitos relacionados ao uso do glifosato (associado à produção da soja transgênica) ou à implementação de projetos para reduzir emissões por desflorestamentos e degradação florestal (REDD, por suas siglas em inglês).

Consideremos o caso da Argentina (Perez-Manrique et al., 2013). Como se vê na Figura 4, a biomassa é o fluxo material predominante nessa economia. Em média, a biomassa representa 70% de todos os materiais extraídos no país de 1970 até 2009, dos quais 71% são alimento para gado (forragem, pastagem e derivados), 2% são pesca e silvicultura, e 27% são cultivos. De 1997 até 2009, a extração de biomassa de cultivos primários aumentou de 50 Mt para 137 Mt, majoritariamente para exportação (Mt são megatoneladas, o equivalente a um milhão de toneladas). A soja é o fluxo predominante entre os cultivos primários. Segundo Pengue (2001), a soja deslocou outros cultivos produzidos domesticamente como cereais, raízes, tubérculos, vegetais e melões. De fato, durante o período estudado, esses cultivos diminuíram sua participação na extração de cultivos primários de 44% para 25% em cereais, de 6% para 2% em raízes e tubérculos e de 5% para 2% em vegetais e melões. De 1970 a 2009, a produção de soja na Argentina saltou de 26 mil toneladas para 30,9 Mt. Esse crescimento foi impulsionado pelos altos preços internacionais dessa *commodity* desde a década de noventa em diante, e por fatores tecnológicos como a mecanização da agricultura, a introdução da soja transgênica e o herbicida glifosato (Teubal, 2006). Desde a introdução da soja transgênica na Argentina em 1996, esse cultivo representa em média 26% de todos os cultivos primários.

O aumento na produção de cultivos levou à expansão da fronteira agrícola, promovendo a desocupação de terras e florestas assim como o deslocamento de comunidades indígenas e rurais. Desde a década de 1990, a Argentina experimenta um dos maiores processos de desflorestamento da história do país (UMSEF, 2007). Isso traz à tona novos temas como o enfraquecimento da segurança alimentícia, já que os cultivos são majoritariamente exportados e a produção de cultivos de consumo local cai. O crescente uso de agroquímicos ocasiona a contaminação da água, do ar e da terra, assim como impactos na saúde das populações próximas (Binimelis, Pengue e Monterroso, 2009). A área cultivada de soja se multiplicou, passando de 38 mil hectares em 1970 para 18 milhões de hectares em 2009, o que equivale a mais

da metade do total da terra agrícola do país (MAGyP, 2011). O fluxo da biomassa predominante na economia argentina continua sendo forragens, pastagem e derivados. No entanto, a expansão dos cultivos de soja diminuiu a quantidade de terra disponível para pastagens de gado. Milhões de hectares que estavam em rotação entre agricultura e pastagem foram destinados à agricultura permanente, enquanto o gado depende cada vez mais de cultivos de forragem para se alimentar (PEA, 2010; Santarcángelo e Fal, 2009).

Figura 4
Extração doméstica na Argentina (1970-2009)



Fonte: (Perez-Manrique *et al*., 2013).

Essas tendências contribuíram para um crescente número de conflitos pela terra na Argentina, pois agricultores e grupos indígenas entrem em confronto com a expansão da fronteira da extração de soja em suas terras (Aranda, 2010). A expansão da fronteira agrícola levou à desocupação de terras e florestas, assim como ao deslocamento de muitas populações indígenas e rurais (Teubal, 2006). Isso resultou em diversos conflitos pelo acesso a terra. Esse é o caso dos habitantes de La Primavera (Formosa, Argentina) que foram deslocados de suas terras pela expansão da soja desde 2008. Os Qom estão lutando por

recuperar 5 mil hectares de área (García-Lopez e Arizpe, 2010; Associação Civil Nodo Tau, 2010).

O crescente uso de produtos químicos em cultivos modificados geneticamente também deu início a um grande número de conflitos relacionados à saúde. É o caso das "mães de Ituzaingó" de Córdoba, que lideram um movimento desde 2001 que exige que o governo municipal detenha a fumigação de áreas de campos de soja. A pulverização de grandes quantidades de glifosato perto de áreas urbanas estava causando casos de câncer (principalmente em crianças) e defeitos de nascimentos provocados por contaminação. Em 2009, o movimento conseguiu proibir a pulverização desses produtos em zonas urbanas (GRR, 2009). Além disso, algumas espécies invasivas como o sorgo de alepo se tornaram resistentes ao glifosato. Como resultado, a agricultura avança não somente para um círculo vicioso de dependência de pesticidas, mas também para um círculo vicioso de dependência de transgênicos (Binimelis, Pengue e Monterroso, 2009).

As plantações também têm sido objeto de conflitos socioambientais. Em diversos países latino-americanos ouvem-se lemas como "as plantações não são florestas" ou "desertos verdes". Como analisa Gerber (2011), as plantações industriais para a produção de madeira, óleo de palma e borracha estão entre as monoculturas que crescem mais rapidamente — e atualmente estão sendo promovidas como escoadouro de carbono, fonte de energia e de celulose e papel. Tais plantações estão produzindo um alto número de conflitos entre as empresas e as populações locais, principalmente em zonas tropicais e subtropicais. Apoiando-se na mais exaustiva revisão da literatura realizada até o momento, identificando 58 casos de conflitos no mundo (a partir da base de dados do Movimento Mundial pelas Florestas ou WRM, por sua sigla em inglês), Gerber (2011) conclui que a causa principal de resistência está relacionada ao controle corporativo sobre a terra, que resulta em deslocamento e no fim do uso local dos ecossistemas à medida que são substituídos por monoculturas.

Conflitos de biomassa relacionados à pesca e à indústria de camarão também se destacam na América Latina. Consideraremos brevemente aqui as injustiças ambientais relacionadas ao crescimento da indústria de cultivo de camarões na América Central, na região do golfo de Fonseca na Nicarágua e na costa do Pacífico de Honduras. Essa é uma das zonas mais densamente povoadas da América Central e também uma das mais pobres. Essa economia regional depende, em grande medida, da pesca artesanal e da coleta de mariscos. As atividades da agricultura industrial começaram em Hon-

duras no início da década de 70, e na Nicarágua na segunda metade da década de 80, com projetos de pequena escala. Atualmente, essa atividade cresceu muito. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2008, a produção alcançou 26.584 toneladas em Honduras e 14.690 toneladas na Nicarágua. Isso implica um aumento na produção total de mais de 200% em ambos os países em 10 anos (1998-2008). A maior parte da produção é para exportação, principalmente para os Estados Unidos e para mercados europeus. Onde antes havia estuários e lagoas naturais, agora há grandes piscinas para a produção de camarões. Na Nicarágua, a área de produção se expandiu de 771 hectares em 1989 para 10.396 hectares em 2009, e em Honduras de 750 hectares em 1985 para 14.954 hectares no ano de 2000 (Mestre Montserrat e Ortega Cerdà, 2012).

O que deveria se transformar em uma fonte de riqueza para a economia regional acabou tirando o poder das comunidades pesqueiras locais, que viram essa atividade se aproximar e limitar seu acesso aos recursos naturais. Esse processo desencadeou sérios conflitos sociais na região. As instalações industriais estão localizadas em áreas habitadas por comunidades pobres que dependem do uso comunitário dos recursos costeiros. A principal resposta da indústria de camarão ao roubo de seus produtos tem sido a vigilância armada de suas terras, tanto privada quanto pública. Essa tem sido uma prática comum na Nicarágua desde 2008, quando se estabeleceu um acordo entre a Associação de Aquicultores da Nicarágua, o exército e a marinha. Essas medidas limitaram ainda mais o acesso das comunidades locais aos recursos costeiros, promovendo conflitos, maior empobrecimento da população, aumento das condições de marginalidade e agitação social. Como indicam Mestre Montserrat e Ortega Cerdà (2012), os sucessivos conflitos entre as forças de segurança que protegem os viveiros de aquicultura e os pescadores locais causaram feridos, com pelo menos uma morte na Nicarágua e doze mortes em Honduras. Os pescadores denunciaram casos nos quais a navegação até suas áreas de pesca ao longo dos estuários foi restringida, assim como casos de detenção e ameaça — na forma de solicitação constante de documentação — no mar. Em Honduras, pessoas ativas em campanhas contra a expansão da indústria de camarão nas áreas protegidas também foram presas.

Na América Latina, como em outros continentes, os pontos de vista dos grupos sociais envolvidos em conflitos em torno da extração da biomassa se expressam através de diferentes "linguagens", usando discursos sobre a terra e a desapropriação do território, direitos territoriais, biopirataria, direito a consulta popular, impacto na saúde

(pelo uso de agentes químicos), soberania alimentar, direitos humanos (pela criminalização e militarização das atividades extrativas) e democracia. A extração insustentável de biomassa também está associada a conflitos sobre os direitos da natureza e das futuras gerações, já que a biodiversidade e o patrimônio genético são afetados (pela redução da diversidade de cultivos ou pelo avanço para áreas de grande diversidade). Há grande possibilidade de novos conflitos surgirem no futuro, à medida que as práticas agrícolas intensivas afetam a qualidade dos solos em longo prazo (Binimelis, Pengue e Monterroso, 2009; Pengue, 2001, 2004).

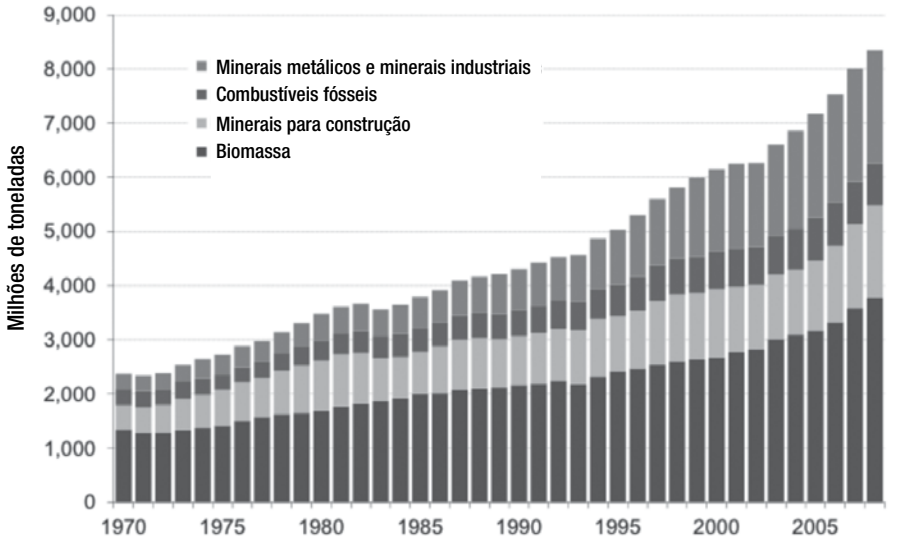
2.2 MINERAIS

A extração de minerais abrange uma ampla classe de *commodities* que podem ser agrupadas, tais como metais (p. ex. cobre, ouro, prata, ferro, bauxita, urânio, níquel), minerais combustíveis (p. ex. petróleo, gás, carbono, petróleo de xisto), minerais industriais (p. ex. fosfatos, amianto, sal) e minerais de construção (p. ex. areia, cascalho, pedras). As principais etapas do processo de mineração são iguais: a exploração para localizar e caracterizar os depósitos minerais, a exploração das minas, o processamento do mineral para seu refinamento e o transporte para as economias consumidoras. No entanto, as características e impactos de cada *commodity* variam. Apresentamos aqui algumas características-chave dos diferentes minerais, analisando com maior detalhe os minerais metalíferos e combustíveis, cuja extração dispara nesse momento de importantes debates na América Latina.

Minerais metalíferos

O auge da extração de matérias-primas na América Latina foi particularmente significativo para os minerais metalíferos (ver Figura 5). Enquanto em 1970 os minerais metalíferos e industriais chegavam a 10% do total dos fluxos materiais da América Latina, em 2009 alcançaram 25%. De fato, em 2009 os minerais metalíferos e industriais foram, depois da biomassa, o segundo material mais extraído e exportado (em parte) da região, alcançando 2.100 milhões de toneladas de minerais (West e Schandl, 2013). Em 2012, a América Latina forneceu 45% da produção mundial de cobre, assim como 50% da prata, 21% do zinco e 20% do ouro (Henriquez, 2012), atraindo um terço dos investimentos mundiais em minérios metalíferos (210 bilhões de dólares) (Ericsson e Larsson, 2013). Abordaremos as características e tendências da extração dos minerais metalíferos que estão relacionados ao auge dos conflitos na América Latina.

Figura 5
Extração doméstica na América Latina de acordo com o tipo de material, 1970-2008



Fonte: (UNEP y CSIRO, 2013).

Uma das particularidades da cadeia de produção dos minerais metalíferos é que suas etapas iniciais se caracterizam por um baixo valor, mas por um alto custo ambiental: a extração dos recursos e seu posterior processamento/refinamento são as etapas de maior impacto. Estima-se que as etapas posteriores, como a montagem, tem menor impacto ambiental, mas geram a maior parte do valor econômico do ciclo. Essa relação é uma tendência geral da curva de impacto/valor que pode ser aplicada para produtos em geral que utilizam minerais metalíferos (Giurco et al., 2010). Além do mais, o impacto socioambiental da extração de recursos aumenta quando a concentração de mineral diminui, pois mais resíduos são gerados. À medida que aumenta a pressão para extrair minerais e as fronteiras de extração se ampliam, depósitos de menor qualidade são encontrados, aumentando assim as pressões ambientais nas etapas de extração e processamento (Giurco et al., 2010). A Tabela 1 mostra fatores gerais de conversão para a relação entre o total do minério explorado em uma mina e seu conteúdo de metal ou o resultante concentrado de metal. Esse fator foi obtido a partir da média declarada nos relatórios empresariais de cerca de 160 minas metalíferas no mundo (Schoer et al., 2012).

Metais preciosos como o ouro geram a maior quantidade de resíduos. Como indica a Tabela 1, para se ter 2 gramas de ouro é preciso minerar em média 1 tonelada de minério. Como o preço por unidade dos metais preciosos é mais alto que o dos metais não preciosos, torna-se economicamente viável extrair minerais de decrescente qualidade ou grau de concentração, processando maiores quantidades de minério através de minas a céu aberto e gerando, como resultado, quantidades crescentes de resíduo de rocha e dejetos. Isso também foi possível pelo desenvolvimento de técnicas de processamento (mais intensivas) que permitem aos mineiros obter metais de minério com decrescente concentração de minerais (p. ex., a extração de ouro com cianeto) (Bridge, 2004).

Tabela 1
Fatores gerais de conversao entre minério e conteúdo em metal, e concentrado de metal

Metal	Minério total/ Conteúdo de metal	Minério total/ Concentrado de metal
Ferro	43,32	81,93
Cobre	1,04	3,33
Níquel	1,83	23,45
Chumbo	11,86	16,52
Zinco	8,34	14,50
Estanho	0,24	0,33
Ouro	0,00021	0,06630
Aluminio	18,98	67,55
Prata	0,034	2,552
Uranio	0,0015	0,3744

Fonte: baseado em Schoer *et al.*, 2012.

Outros estudos apontam para um declínio mundial da qualidade dos depósitos minerais.[1] À medida que os depósitos minerais mais concentrados se esgotam, a fronteira mineradora é ampliada pra depósitos

1 Um estudo recente da indústria assinala que "com o decréscimo da concentração dos minerais, exacerbada pelo custo crescente da energia e outros custos, como os importantes depósitos encontrados em áreas mais profundas ou remotas, o custo médio de capital para a produção de cobre em novas minas aumentou em média 15% ao ano nos últimos 20 anos, com grande parte desse aumento evidenciado desde 2008" (SNL Metais Economics Group, 2013).

de menor concentração com custos ambientais crescentes. O declínio na qualidade dos depósitos minerais tem implicações diretas em termos de intervenção no território, pois com isso se constroem minas maiores (minério a céu-aberto) gerando maiores quantidades de resíduos de rocha — especialmente sensíveis no caso de haver sulfetos que tenham potencial de gerar drenagens ácidas[2] (Bridge, 2004; Giurco et. al., 2010; Mudd, 2010). Assim, estudos realizados no setor mineiro aurífero da Austrália indicam que, à medida que declina a qualidade dos minerais, a quantidade de água e energia utilizada no processo de mineração aumenta de maneira significativa. Essa tendência se sobrepõe a outras pressões ambientais, como o requerimento de mais produtos químicos e a geração de maiores quantidades de resíduos (Giurco et al., 2010; 2010; Mudd, 2007a, 2007b; Prior et. al., 2012).

A importância dessas tendências cresce à medida que consideramos a expansão da fronteira de mineração para ecossistemas sensíveis e críticos, tais como as florestas tropicais e as florestas nubladas, ou as montanhas muito elevadas junto a áreas de pastoreio e geleiras. Essas áreas são também lares de povos indígenas. Como assinala Bridge (2004), uma crescente proporção da exploração mineral e dos gastos de investimento realizados durante a década de 1990 se concentrou nas áreas tropicais ao redor do globo, chegando assim a áreas ecologicamente sensíveis de grande valor para a conservação. Estudos recentes realizados por acadêmicos e ativistas assinalam a grande superposição de concessões mineiras com territórios de camponeses e povos indígenas na América Latina (Bebbington, 2012b). Por exemplo, José de Echave (2009, citado em Bebbington, 2012b) estima que mais da metade das comunidades rurais peruanas são afetadas pelos projetos ou concessões mineiras. De acordo com a base de dados do EJOLT, na América Latina os povos indígenas estão presentes ao redor de 50% dos conflitos ambientais registrados até a data nessa base (Martínez-Alier et al., 2014; Pérez-Rincón, 2014). O capítulo 10, sobre consultas comunitárias, analisa em mais detalhes alguns aspectos dos conflitos ligados à mineração na América Latina.

---

2 A contaminação química associada à mineração pode ser gerada pela liberação no meio ambiente de reativos utilizados durante o processo minerador, como o ácido sulfúrico utilizado para extrair cobre, ou o mercúrio ou o cianeto utilizados para o processamento de ouro. A contaminação também se produz pela oxidação que ocorre naturalmente nos minerais que estão presentes na rocha como resultado de sua exposição ao ar, à água e/ou bactérias. Muitos minerais metalíferos, como o níquel, o cobre ou o chumbo, encontram-se na rocha em forma sulfurada. O contato com o oxigênio e a água desencadeia um processo de oxidação que forma o ácido sulfúrico. O processo pode gerar a formação de drenagem ácida de rocha. Esse processo foi apontado como um dos principais desafios ambientais da indústria mineradora (Bridge, 2004; Giurco et. al., 2010; Governo de Austrália, 2007).

Além do mais, é importante assinalar que no caso das atividades mineradoras, a ecoeficiência e os recursos tecnológicos são limitados. Os impactos da extração mineira podem ser reduzidos, mas não eliminados (Bridge, 2004). Elementos do processo mineiro — como a água, a energia ou os componentes químicos — podem ser reduzidos (por unidade de produção), a gestão dos resíduos pode ser melhorada (p. ex. com melhores membranas para isolar o resíduo do solo), e as minas podem ser reabilitadas (p. ex. com o reflorestamento). No entanto, a mineração necessariamente modifica o ambiente em algum grau. Além do mais, operacionalizar a ecoeficiência no setor da mineração é algo complexo pelo fato de que a mineração (diferentemente de outros processos industriais) é um processo segregativo que não pode evitar a produção de grandes volumes de resíduos. Como foi dito, isso adquire mais importância a partir das tendências gerais de declínio na qualidade dos depósitos minerais. Nesse sentido, Giurco et al. (2010) sustentam que o esgotamento dos recursos minerais se relaciona tanto com a decrescente qualidade (decrescentes concentrações) e acessibilidade dos recursos (distantes e difíceis de extrair, com custos sociais e ambientais mais altos e conflitos relacionados) dos recursos quanto com a redução da quantidade e a disponibilidade do recurso. Assim, Prior e colegas (2012) sugerem que o "pico dos metais" (o momento no qual a extração não consegue mais responder à demanda) está mais relacionado com uma decisão cuidadosa que leve em conta as implicações sociais e ambientais da continuidade da extração, do que com a questão das quantidades de metal disponível existentes.

No início de 2014, o Observatório Latino-americano de Conflitos Mineiros (OCMAL), uma rede de organização que registra conflitos relacionados à mineração em grande escala, listou 203 conflitos ativos que afetam 308 comunidades. De acordo com o OCMAL (2014), o maior número de conflitos relacionados à mineração está no Peru (35), no Chile (35), na Argentina (26), no México (32), no Brasil (20), na Colômbia (12), na Bolívia (9) e no Equador (7). A América Central em seu conjunto também apresenta crescentes conflitos mineiros. O impacto da mineração em grande escala na água, terra, saúde, formas de vida e direitos gera preocupação entre as comunidades, que se sentem desapropriadas diante dos procedimentos de tomada de decisão oficial que priorizam critérios monetários e de ecoeficiência. Os governos e as empresas mineradoras rotulam essas queixas e preocupações de politicamente motivadas e provocadas pela má informação (Walter, 2014), mas uma onda de protestos tão extensa (e com tanta violência contra quem protesta, pelo menos em alguns países) é a evidência de um movimento social de base com raízes fortes.

Minerais combustíveis

Esta categoria inclui diversas *commodities* como o petróleo, o carvão, o gás natural e o gás de xisto. Também poderíamos considerar conflitos relacionados à energia, tais como os vinculados às usinas termelétricas. O petróleo é a principal fonte de energia das sociedades modernas; é um insumo essencial para o metabolismo energético exossomático das economias contemporâneas ricas (transporte, indústria, etc.). O crescimento da economia mundial tem dependido dos combustíveis fósseis nos últimos 100 anos, e a demanda por petróleo e seu consumo aumentou constantemente durante o século XX. No entanto, desde a década de 1960, notou-se um decréscimo no número de descobrimentos de novas jazidas de petróleo convencional. Além disso, os descobrimentos recentes revelam qualidades cada vez piores, implicando, portanto, maiores custos econômicos e ambientais de exploração (Tsoskounoglou, Ayerides e Tritopoulou, 2008). Enquanto a pressão para encontrar e extrair combustíveis fósseis convencionais e não convencionais aumenta, as fronteiras de exploração e extração se expandem, alcançando áreas ambiental e socialmente sensíveis. A União Internacional para a Conservação da Natureza expressou formalmente sua preocupação quanto à expansão das fronteiras de mineração de gás e de petróleo em regiões declaradas como Patrimônio Mundial, exigindo sua proteção (IUCN, 2011).

Na América Latina, a expansão da fronteira mineradora de petróleo gerou forte impacto em uma das regiões cultural e biologicamente mais diversas da Terra: a Amazônia equatoriana e peruana. Orta-Martínez e Finer (2010) indicam que desde a década de 1920, a exploração e a extração de petróleo nessa região ameaçaram tanto a biodiversidade quanto os povos indígenas, particularmente aqueles que vivem em isolamento voluntário. Os autores assinalam que o fenômeno do "auge do petróleo", combinado com uma crescente demanda de mercado e um aumentode consumo, está empurrando a extração de petróleo para os cantos mais remotos do planeta. Enquanto os padrões modernos de produção e consumo e os altos preços do petróleo forçam um novo auge de exploração petroleira na Amazônia peruana, os conflitos se expandem para territórios indígenas, e surgem novas formas de resistência e de organizações políticas indígenas . A expansão das fronteiras de petróleo e gás se sobrepõe a territórios indígenas, alguns dos quais jamais haviam tido contato com outros povos antes. Isso tem gerado conflitos, doenças e o descontentamento entre essas comunidades (Finer e Orta-Martínez, 2010; Gavaldà, 2013; Orta-Martínez e Finer, 2010).

Um importante caso de luta contras as injustiças ambientais da extração petroleira aconteceu em Lago Agrio, na Amazônia equatoriana. Entre 1964 e 1992, as operações petroleiras da Texaco contamina-

ram o norte da Amazônia equatoriana, afetando um milhão de hectares habitados por várias comunidades indígenas e provocando danos ao ambiente e à saúde. A Chevron comprou a Texaco em 2001. Em 1993, os residentes locais e as comunidades indígenas apresentaram uma ação coletiva contra a Texaco nos tribunais do Distrito de Nova Iorque, por danos causados à sua saúde e ao meio ambiente. O caso esteve parado nos tribunais dos Estados Unidos durante dez anos, até 2003, quando finalmente a ação passou para o tribunal de Lago Agrio, na Amazônia equatoriana. Em 2011, em uma sentença histórica, a corte local de Sucumbios sentenciou a Chevron-Texaco a pagar 9,5 milhões de dólares à Frente de Defesa da Amazônia, valor que duplicaria caso a empresa não se desculpasse publicamente. A sentença da corte foi confirmada em 2012. A Chevron-Texaco se recusou a pagar e os ativistas tentaram se apoderar dos ativos da empresa para executar a sentença em outros países, como Canadá e Argentina.

Também existem conflitos na extração e exportação de carvão, particularmente na Colômbia, tanto nos planaltos como nas enormes explorações de La Guajira e El César.

Minerais industriais e de construção

Os minerais industriais incluem aqueles utilizados nos processos industriais e agrícolas. Esses minerais têm diferentes níveis de toxicidade, e a pressão existente para extraí-los depende de seus usos industriais. Existem, por exemplo, conflitos relacionados à mineração de amianto em diferentes regiões da América Latina. Um exemplo é o conflito sobre a mina de São Felix do Amianto, no estado da Bahia. A mina esteve aberta de 1939 a 1967, nos povoados de Bom Jesus da Serra e Poções. Existem muitos processos exigindo compensações devido ao impacto na saúde tanto de trabalhadores das minas quanto da fábrica.

Também existem conflitos relacionados a minerais industriais menos tóxicos, como os fosfatos. Por exemplo, a mina de Bavoyar, que se encontra ao norte do Peru e pertence à Vale, produz 5 milhões de toneladas de fosfatos por ano (EJOLT, 2014).

Os minerais de construção são materiais como a areia e o cascalho, que estão relacionados a processos de urbanização e de construção de infraestruturas. Esses materiais viajam menos do que outros, devido ao relativo baixo preço por unidade de peso e, por essa razão, tendem a estar perto dos lugares de processamento e utilização final. Portanto, os conflitos relativos a pedreiras costumam estar relacionados a conflitos sobre as indústrias de processamento (por exemplo, fábricas de cimento). Um exemplo de conflito relacionado à extração de areia e cascalho acontece no rio Tunjuelo (Bogotá, Colômbia), uma das principais fontes de materiais de construção em Bogotá. Cinquenta anos

de extração de areia e cascalho mudaram a paisagem urbana, criando grandes buracos na terra. Esses buracos medem 30, 50 ou 70 metros de profundidade e têm diâmetros que alcançam centenas de metros. Em 2002, para evitar o impacto de uma grande inundação, antigos buracos de escavação foram utilizados como deposito de água para desviar o transbordamento do rio Tunjuelo. As pedreiras inundadas passaram a ser fontes de infecções e mau cheiro, já que se transformaram em lagos de oxidação de água. O conflito social nasceu a partir do impacto das pedreiras inundadas abandonadas e dos impactos ambientais relacionados às indústrias de processamento próximas. Outro exemplo é o conflito de San Juan Sacatepequez, na Guatemala, onde comunidades indígenas promoveram uma consulta local para impedir a abertura de uma pedreira e sua fábrica de processamento em seu território. Essas atividades foram promovidas pelo Governo Nacional sem o consentimento dos habitantes locais. Em 2014, várias mortes ocorreram em protestos locais (EJOLT, 2014).

3. CONFLITOS EM DIFERENTES PONTOS DA CADEIA DO CICLO DE VIDA DAS *COMMODITIES*

A classificação apresentada aqui se concentrou nas atividades extrativas. No entanto, os conflitos podem surgir em outras etapas do ciclo de vida de uma *commodity*. Assim, a extração de materiais está vinculada à pressão social e ambiental em diferentes localidades e grupos sociais além do lugar específico onde a ocorre extração. Assinalamos quatro etapas-chave relacionadas ao ciclo de vida de uma *commodity* (matéria-prima) nas quais podem surgir conflitos: a extração, o transporte, o processamento e a disposição de resíduos. Em primeiro lugar, podem surgir conflitos no ponto da extração. Assinalamos anteriormente algumas das pressões socioambientais e conflitos diretamente relacionados à extração. Em segundo lugar, o transporte das matérias-primas até as fábricas de processamento está associado a ruídos, poeira e contaminação do ar. Essa etapa inclui também os impactos e conflitos relacionados à construção de infraestrutura de transporte, como portos e oleodutos. Um exemplo das tensões relacionadas com essas atividades é a iniciativa IIRSA (Iniciativa pela Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), promovida por um grupo de governos latino-americanos com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Cooperação Andina de Fomento (CAF). A iniciativa IIRSA busca melhorar a conexão entre as economias latino-americanas, conectando os oceanos Atlântico e Pacífico para facilitar a extração e exportação de matérias-primas latino-americanas. Inclui a construção de hidrovias, gasodutos e oleodutos, portos, etc. À medida que as infraestruturas vinculadas ao IIRSA alcançaram os territó-

rios de comunidades remotas — que também são áreas de alta biodiversidade e valor paisagístico — importantes conflitos começaram a surgir na região (Gavaldà, 2013; Svampa, 2012).

Em terceiro lugar, as fábricas de processamento geralmente utilizam energia, água e substâncias químicas, o que pode afetar a qualidade do solo, do ar, das águas superficiais e subterrâneas, desencadeando problemas de saúde e conflitos sociais. Um caso paradigmático é o de La Oroya, no Peru. La Oroya é um povoado minerador dos Andes peruanos, que desde 1992 tem uma fundição polimetálica. Essa fundição tem produzido emissões tóxicas e resíduos. Recentemente, a fundição reciclava restos metálicos importados através de El Callao (o porto de Lima), que eram transportados de trem até La Oroya. O povoado tem sofrido com níveis críticos de contaminação do ar e é considerado um dos lugares mais contaminados do mundo (Blacksmith Institute 2006). Pertencente à empresa Doe Run, sediada no Missouri, a fundição tem sido apontada como a responsável pelos perigosos altos níveis de chumbo presente no sangue das crianças.

Em quarto lugar, os conflitos podem surgir quando as *commodities* chegam ao fim de sua vida útil e são descartadas. A geração de resíduos também inclui impactos na terra, no ar e na água gerados durante a extração, o transporte e o processamento (por exemplo, os depósitos de águas residuais, os resíduos da mineração ou aterros sanitários). A Mudança Climática também pode ser considerada como um conflito de disposição final de resíduos, pois excedemos a capacidade de vegetação terrestre e dos oceanos de absorver o dióxido de carbono produzido e, portanto, sua concentração na atmosfera subiu para 402 ppm.

4. NOVAS ABORDAGENS: UMA ECOLOGIA POLÍTICA ESTATÍSTICA

Desde a década de 2000, vários grupos criaram bases de dados *on-line* que registram informação sobre conflitos socioambientais na América Latina e outras regiões. Essas bases de dados refletem um esforço iniciado por organizações não governamentais para tornar visíveis as crescentes injustiças ambientais enfrentadas pelas comunidades. Mais recentemente, universidades e projetos de pesquisa também se envolveram nessas atividades de sistematização. Alguns esforços se propõem a mapear os conflitos ambientais de um país, como em um recente inventário de 80 conflitos na Colômbia (Pèrez-Rincón, 2014) e o Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde do Brasil (da FIOCRUZ). Além disso, existe um crescente número de bases de dados que registram conflitos socioambientais ao longo da região, incluindo o Observatório Latino-americano de Conflitos Ambientais (OLCA) e também em nível mundial, como nosso projeto EJOLT (Martínez-Alier et al., 2011). Também existem bases de dados focadas em temas específicos

como plantações de árvores (WRM), minério (OCMAL) e monopólio de terras (GRAIN). Também há importantes esforços para informar sobre processos de protesto e de criminalização de ativistas ou violações dos direitos humanos na América Latina e Caribe (OCMAL, 2013; Toledo, Garrido e Barrera Bassols, 2013). Essa "criminalização do protesto" se refere a diferentes processos, que incluem: a criação e aplicação de leis por membros de governo e políticos, que definem o protesto como um comportamento socialmente inaceitável; a rotulação do protesto como sabotagem, terrorismo ou obstrução do espaço público; a definição das organizações que protestam como associações ilícitas ou identificação pública dos protestantes como criminosos (Saavedra, 2013). Mais drástica ainda é a realidade de países como Brasil, México, Colômbia e Peru, onde ativistas ambientais são assassinados ao defender suas formas de vida e a natureza (ver a lista criada pela Global Witness). O projeto ENGOV criou um inventário de bases de dados latino-americanas e de mapas (disponível em www.engov.eu), enquanto o inventário global de EJOLT nos permite analisar e comparar diferentes características de numerosos conflitos extrativos (disponível em www.ejatlas.org).

5. CONCLUSÃO

Neste capítulo, explicamos as principais tendências do metabolismo social da América Latina e nos concentramos em um dos principais indicadores: os fluxos de materiais. Nos últimos quarenta anos, a extração de materiais aumentou quatro vezes, muito mais do que a população. Uma parte substancial dos materiais extraídos (seja biomassa, combustíveis fósseis ou minerais metalíferos, anda que não seja o caso dos materiais de construção) é destinada à exportação. Desenvolvemos uma tipologia de conflitos de acordo com a *commodity* em questão. Muitas organizações ambientais de base, assim como acadêmicos e setores do Estado, têm consciência de que existem muitos conflitos ecológicos distributivos, e contribuem para a governança ambiental ao torná-los visíveis por meio de inventários e mapas.

Em relação ao comércio exterior e às políticas econômicas, insistimos que na atualidade a maioria das economias sul-americanas tem um grande déficit de intercâmbio físico (em toneladas) e que simultaneamente tem, ou estão a ponto de ter, déficits de intercâmbio comercial (em termos monetários). Isso significa que as grandes exportações físicas que acarretam pesadas cargas ecológicas e sociais são incapazes de pagar pelas importações. Em toda a América do Sul existem grandes exportações em volume (toneladas de petróleo, carvão, ferro, soja, madeira, cobre, etc.), no entanto, muitos países (Brasil, Colômbia, Peru, Venezuela e Equador) têm déficits comer-

ciais monetários. Curiosamente, a recente tendência "extrativista" acontece tanto em países com governos nacionais populares quanto naqueles com governos neoliberais.

Os países latino-americanos exportadores de recursos naturais têm termos de troca estruturalmente desfavoráveis. Em primeiro lugar, registram-se déficits de troca física persistentes. Chamamos isso de "déficit" porque os recursos naturais se perdem ou se esgotam. Nos últimos anos, essa tendência tem sido acompanhada por um déficit comercial monetário que afetou tanto países pequenos como grandes. Entre janeiro e março de 2014, o Brasil teve um déficit comercial de 6.072 milhões de dólares. Esse foi o maior déficit para um quadrimestre em 21 anos, enquanto a Argentina viu decrescer intensamente o superávit de sua balança comercial monetária entre 2012 e o primeiro quadrimestre de 2014. Os déficits comerciais monetários devem se equilibrar com outros ganhos da balança por conta corrente ou de capital. A chegada de investimentos estrangeiros diretos pode compensar o déficit comercial, mas gerará benefícios que logo deixarão o país. O crescimento da dívida levará à necessidade de exportar mais e mais, causando mais danos ambientais e conflito social.

A situação se agrava na conjuntura de queda de preços de 2014-2015. Mas pode-se argumentar que, em longo prazo, a demanda de matérias-primas que não podem ser recicladas (como os combustíveis fósseis) ou que podem ser reciclados apenas em parte (como os metais) provavelmente se mantêm, inclusive sem um crescimento econômico do sistema mundial. Contudo, os custos sociais e ambientais da extração aumentam à medida que a qualidade dos minerais metálicos e a taxa de retorno energético caem. Nesse caso, quando se extrai petróleo e gás em lugares distantes, como também acontece com a madeira, a soja e o óleo de palma. Ao mesmo tempo, inclusive se a demanda em longo prazo se mantém, os preços podem cair acentuadamente devido a momentos conjunturais de maior oferta e a variações nos ciclos econômicos dos países importadores. Em geral, a reprimarização é uma estratégia econômica arriscada e a política de "sair do extrativismo mediante mais extrativismo" (que permita investimento em educação e novas tecnologias) tal como apregoa o presidente do Equador, será prejudicial ambiental e economicamente. Nesse sentido, não é surpreendente que novas vozes na América Latina estejam pedindo políticas econômicas diferentes. Para elas, as queixas locais contra as indústrias extrativas (incluindo a extração de biomassa) não devem ser vistas simplesmente como exigências de "não faça isso no meu quintal" (ou NIMBY, por sua sigla em inglês) ou como ataques ao Estado, mas sim como contribuições úteis a uma mudança na governança ambiental.

Portanto, as críticas dos acadêmicos sul-americanos pós-extrativistas (Maristella Svampa, Eduardo Gudynas, Alberto Acosta) não somente têm uma base social e ambiental, mas também fundamentos econômicos e democráticos. A exportação de matérias-primas esgota os recursos naturais e causa contaminação e conflitos com as populações locais. Os governos usam a repressão como um método para facilitar a extração de matérias-primas. Por outro lado, os preços dessas exportações são baratos em comparação com as importações, e assim começa uma nova rodada no caminho até o endividamento, como observamos em 2014-2015. Essas tendências assinalam a necessidade de mudanças políticas. De fato, temos visto tentativas de evitar a exportação de matérias-primas através de políticas públicas como a iniciativa de Yasuní-ITT no Equador, que de 2007 a 2013 buscou que o petróleo fosse mantido debaixo da terra em uma zona da Amazônia equatoriana com uma biodiversidade excepcional. A resistência popular também assume formas de protesto que muitas vezes se expressam em termos de direitos territoriais indígenas. E novas instituições surgem, como os referendos ou as consultas locais (ver capítulos 4 e 10 deste livro). Esses protestos locais e iniciativas em favor da justiça ambiental são uma resposta ao poder das empresas e governos, um poder que leva a um déficit na democracia local. Em resumo, somado os déficits físicos e monetários, a exportação de matérias-primas também produz um déficit na democracia local.

BIBLIOGRAFIA

Agarwal, B. 1994 A Field of One"s Own: Gender and Land Rights in South Asia (Cambridge: Cambridge U.P).

Ali, S. H. 2006 "Gold Mining and the Golden Rule: A Challenge for Producers and Consumers in Developing Countries", Journal of Cleaner Production 14(3-4): 455–62.

Aranda, D. 2010 Argentina Originaria: Genocidios, Saqueos Y Resistencias (Buenos Aires: La Vaca).

Associação Civil Nodo Tau 2010 "Asesinatos en Formosa: Indiferencia, Oídos Sordos y Represión"http://www.tau.org.ar/enredando2002-12/noticias_desarrollo.shtml?x=62518.

Bebbington, A. 2012a Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry: Evidence from South America (Londres, Nova Iorque: Routledge).

Bebbington, A. 2012b "Underground Political Ecologies: The Second Annual Lecture of the Cultural and Political Ecology Specialty Group of the Association of American Geographers", Geoforum 43(6): 1152–62.

Binimelis, R., Pengue, W. e Monterroso, I. 2009 "Transgenic Treadmill": Responses to the Emergence and Spread of Glyphosate-Resistant Johnsongrass in Argentina", Geoforum 40(4): 623–33.

Blacksmith Institute 2006 "The World"s Worst Polluted Places. The Top Ten", Nova Iorque.

Bridge, G. (2004) "CONTESTED TERRAIN: Mining and the Environment", Annual Review of Environment and Resources 29(1): 205–59.

Bullard, R. 1990 Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality (Boulder, CO: Westview Press).

Bunker, S. 2007 "The Poverty of Resource Extraction" in A. Hornborg (ed) Rethinking environmental history: Worldsystem history and global environmental change (Lanham, MD: Altamira Press).

Conde, M. e Walter M. 2014 "*Commodity* Frontiers", in G. D"Alisa, F. Demaria e G. Kallis (eds) Degrowth. A Vocabulary for a New Era (Nova Iorque, London: Routledge).

Douguet, J. M., O"Connor, M. e Noel F. (2008) Systèmes de Valeur et Modes de Regulation: Vers Une Économie Politique Écologique (Paris).

EJOLT 2014 "Environmental Justice Atlas" Recuperado de elatlas.org.

Ericsson, M. e Larsson, V. 2013 "E&MJ´s Annual Survey of Global Mining Investment Project Survey 2013", E&MJ Engineering and Mining Journal.

EUROSTAT 2001 "Economy-Wide Material Flow Accounts and Derived Indicators. A methodological guide", Luxembourg, Office for official publication of the European Communities.

Finer, M. e Orta-Martínez, M. 2010 "A second Hydrocarbon Boom threatens the Peruvian Amazon: Trends, Projections, and Policy Implications", Environmental Research Letters 5(1): 014012.

Fischer-Kowalski, M. 1997 "Society"s Metabolism: On the Childhood and Adolescence of a Rising Conceptual Star", in M. Redcliff e G. Woodgate (eds) The International Handbook of Environmental Sociology (Cheltenham).

García-López, G. A. e Arizpe, N. 2010 "Participatory Processes in the Soy Conflicts in Paraguay and Argentina", Ecological Economics 70(2): 196–206.

Gavaldà, M. 2013 Gas Amazònico. Los Pueblos Indígenas frente al Avance de las Fronteras Extractivas en Perú (Barcelona: Icaria).

Gerber, J. F. 2011 "Conflicts over Industrial Tree Plantations in the South: Who, How and Why?", Global Environmental Change 21(1): 165–76.

Gerber, J. F., Veuthey, S. e Martínez-Alier, J. 2009 "Linking Political Ecology with Ecological Economics in Tree Plantation Conflicts in Cameroon and Ecuador", Ecological Economics 68(12): 2885–89.

Giurco, D., Prior, T., Mudd, G., Mason, L. e Behrisch J. 2010 Peak Minerals in Australia: A Review of Changing Impacts and Benefits (Sydney).

Governo da Austrália 2007 Managing Acid and Metalliferous Drainage.

Gonzalez-Martinez, A. C. e Schandl, H. 2008 "The Biophysical Perspective of a Middle Income Economy: Material Flows in Mexico", Ecological Economics 68(1-2): 317–27.

GRR 2009 "Pueblos Fumigados: Informe Sobre La Problemática Del Uso de Plaguicidas en las Principales Provincias Sojeras de La Argentina", Grupo de reflexión Rural, http://www.grr.org.ar/trabajos/Pueblos_Fumigados__GRR_.pdf.

Haberl, H., Erb, H., Krausmann, F., Gaube, V., Bondeau, A., Plutzar, C., Gingrich, S., Lucht, W., and Fischer-Kowalski, M. 2007 "Quantifying and Mapping the Human Appropriation of Net Primary Production in Earth"s Terrestrial Ecosystems", Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 104(31): 12942–47.

Henriquez, V. 2012 "Latin America to Receive 50% of Global Mining Investments up to 2020", Business News Americas.

Hornborg, A. 1998 "Commentary: Towards an Ecological Theory of Unequal Exchange: Articulating World System Theory and Ecological Economics", Ecological Economics 25(1): 127–36.

Hornborg, A. 2009 "Zero-Sum World: Challenges in Conceptualizing Environmental Load Displacement and Ecologically Unequal Exchange in the World-System", International Journal of Comparative Sociology 50(3-4): 237–62.

Hornborg, A. 2006 "Footprints in the Cotton Fields: The Industrial Revolution as Time–space Appropriation and Environmental Load Displacement", Ecological Economics 59(1): 74–81.

IUCN 2011 "Mining Threats on the Rise in World Heritage Sites", International Union for Conservation of Nature.

Jorgenson, A. K. 2009 "The Sociology of Unequal Exchange in Ecological Context: A Panel Study of Lower-Income Countries, 1975-2000", Sociological Forum 24(1): 22–46.

Kapp, K. W. 1950 The Social Costs of Private Enterprise (Cambridge: Harvard U.P.).

Leff, E. 2003 "La Ecología Política en América Latina, un Campo en Construcción", Polis 1(5): 1–15.

M´Gonigle, R. M. 1999 "Ecological Economics and Political Ecology: Towards a Necessary Synthesis", Ecological Economics 28: 11–26.

MAGyP 2011 "Sistema Integrado de Información Agropecuaria", Buenos Aires.

Martinez-Alier, J. 2001 "Mining Conflicts, Environmental Justice, and Valuation", Journal of Hazardous Materials 86(1-3): 153–70.

Martinez-Alier, J. 2002 The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation (Dehli: Edward Elgar; Cheltenham: Oxford University Press).

Martinez-Alier, J. 2009 "Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Languages of Valuation", Capitalism Nature Socialism 20(1): 58–87.

Martinez-Alier, J. Healy, H., Temper. L., Walter, M., Rodriguez-Labajos, B., Gerber, J. F. e Conde. M. 2011 "Between Science and Activism: Learning and Teaching Ecological Economics with Environmental Justice Organisations", Local Environment 16(1): 17–36.

Martínez-Alier, J. 1997 "Conflictos de Distribución Ecológica", Revista Andina 29(1): 41–66.

Martinez-Alier, J, J. Argüelles, P. Chávez e B. Waldron. T. Rodriguez Labajos. 2014. "Mining Conflicts in Chile and Peru: An Essay in Statistical Political Ecology", Geoforum.

Martinez-Alier, J., Kallis, G., Veuthey, S., Walter, M. e Temper, L. 2010 "Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts, and Valuation Languages", Ecological Economics 70(2): 153–58.

Martinez-Alier, J. e O"Connor, M. 1996 "Ecological and Economic Distribution Conflicts", in R. Costanza (ed) Getting down the Earth: Practical Applications of Ecological Economics (Washington D.C.: Island Press).

Moore, J. W. 2000 "Sugar and the Expansion of the Early Modern World-Economy: *Commodity* Frontiers, Ecological Transformation, and Industrialization", Review 23(3): 409–33.

Mudd, G. M. 2007a "Global Trends in Gold Mining: Towards Quantifying Environmental and Resource Sustainability", Resources Policy 32(1-2): 42–56.

Mudd, G. M. 2007b "Gold Mining in Australia: Linking Historical Trends and Environmental and Resource Sustainability", Environmental Science & Policy 10: 629–44.

Mudd, G. M. 2010 "The Environmental Sustainability of Mining in Australia: Key Mega-Trends and Looming Constraints", Resources Policy 35(2): 98–115.

Muradian, R. e Martinez-Alier, J. 2001 "Trade and the Environment: From a "Southern" Perspective", Ecological Economics 36(2): 281–97.

Muradian, R., Walter, M. e Martinez-Alier, J. 2012 "Hegemonic Transitions and Global Shifts in Social Metabolism: Implications for Resource-Rich Countries. Introduction to the Special Section", Global Environmental Change 22(3): 559–67.

Orta-Martínez, M. e Finer, M. 2010 "Oil Frontiers and Indigenous Resistance in the Peruvian Amazon", Ecological Economics 70(2): 207–18.

PEA 2010 "Plan Estratégico Agroalimentario Y Agroindustrial Participativo y Federal 2010–2020".

Pengue, W. 2001 The Impact of Soybean Expansion in Argentina, Seedling. http://www.grain.org/es/article/entries/292-the-impactof-soybean-expansion-in-argentina.

Pengue, W. 2004 "Producción Agroexportadora e (in)seguridad alimentaria: el Caso de la Soja en Argentina", Revista Iberoamericana de Economía Ecológica 1: 46–55.

Perez-Manrique, P. L., Brun, J., González-Martínez, A.C., Walter, M. e Martínez-Alier J. 2013 "The Biophysical Performance of Argentina (1970-2009)", Journal of Industrial Ecology 17(4): 590–604.

Pérez-Rincón, M. A. 2014 "Conflictos Ambientales en Colombia: Inventario, Caracterización y Análisis", Cali.

Prior, Timothy, D. G., Mudd, G., Mason, L. e Behrisch, J. 2012 "Resource Depletion, Peak Minerals and the Implications for Sustainable Resource Management", Global Environmental Change 22(3): 577–87.

Raikes, P., Friis Jensen, M. e Ponte S. 2000 "Global *Commodity* Chain Analysis and the French Filière Approach: Comparison and Critique", Economy and Society 29(3): 390–417.

Rice, J. 2007 "Ecological Unequal Exchange: International Trade and Uneven Utilization of Environmental Space in the World System", Social Forces 85(3): 1369–92.

Robbins, P. 2004 Political Ecology: A Critical Introduction Blackwell Publishing.

Roberts, J. T. e Parks, B. C. 2009 "Ecologically Unequal Exchange, Ecological Debt, and Climate Justice: The History and Implications of Three Related Ideas for a New Social Movement", International Journal of Comparative Sociology 50(3-4): 385–409.

Russi, D., Gonzalez-Martinez, A. C., Silva-Macher, J. C., Giljum, S., Martinez-Alier, J. e Vallejo, M. C. 2008 "Material Flows

in Latin America. A Comparative Analysis of Chile, Ecuador, Mexico, and Peru, 1980–2000", Journal of Industrial Ecology 12(5-6): 704–20.

Samaniego, P., Vallejo, M. C. e Martinez-Alier, J. 2014 "Déficit Comercial y Déficit Físico en Sudamérica", Documento de trabajo, Proyectos CSO2010-21979 e ENGOV, Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA), Universidad Autónoma de Barcelona, FLACSO Sede Equador.

Santarcángelo, J. e Fal. J. 2009 "Production and Profitability in Livestock in Argentina. 1980–2006", Mundo agrario 10(9).

Schoer, K. et al. 2012 "Conversion of European Product Flows into Raw Material Equivalents", Heidelberg.

Singh, S. J., Krausmann, F., Gingrich, S., Haberl, H., Erb, K. H., Lanz, P., Martinez-Alier, J. e Temper, L. 2012 "India"s Biophysical Economy, 1961-2008. Sustainability in a National and Global Context", Ecological economics: The journal of the International Society for Ecological Economics 76-341(100): 60–69.

Sneddon, C., Howarth, R. B. e Norgaard, R. B. 2006 "Sustainable Development in a Post-Brundtland World", Ecological Economics 57(2): 253–68.

SNL Metals Economics Group 2013 "SNL Metals Economics Group"s Copper Study Reveals Lower Grades, Higher Costs for Copper Production in 2012" PRWeb.

Stern, D. I. 2004 "The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve", World Development 32(8): 1419–39.

Svampa, M. 2012 "Consenso de Los *Commodities*, Giro Ecoterritorial y Pensamiento Crítico en América Latina", Observatorio social de América Latina 32: 15–38.

Teubal, M. 2006 "Expansión del Modelo Sojero en La Argentina. De la Producción de Alimentos a los *Commodities*", Realidad Económica 220: 71–96.

Tsoskounoglou, M., Ayerides, G. e Tritopoulou, E. 2008 "The End of Cheap Oil: Current Status and Prospects", Energy Policy 36(10): 3797–3806.

UMSEF 2007 "Informe Sobre Deforestación en Argentina". Buenos Aires.

UNEP e CSIRO 2013 "Recent Trends in Material Flows and Resource Productivity in Latin America", Nairobi.

Urkidi, L. e Walter, M. 2011 "Dimensions of Environmental Justice in Anti-Gold Mining Movements in Latin America", Geoforum 42(6): 683–95.

Vallejo, M. C., Pérez Rincón, M. A.,e Martinez-Alier, J. 2011 "Metabolic Profile of the Colombian Economy from 1970 to 2007", Journal of Industrial Ecology 15(2): 245–67.

Wallerstein, I. 1974 The Modern World-System, Vol I.: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century (Nova Iorque/London: Academic Press).

Walter, M. 2014 "Political Ecology of Mining Conflicts in Latin America", Autonomous University of Barcelona.

West, J. e Schandl, H. 2013 "Material Use and Material Efficiency in Latin America and the Caribbean", Ecological Economics 94:19–27.

Mina Kleiche-Dray e Roland Waast

Capítulo 3

OS SABERES AUTÓCTONES NO MÉXICO

ENTRE AMBIENTALISMO E DESENVOLVIMENTO RURAL*

INTRODUÇÃO

Hoje, mais que nunca, os debates em torno da "boa governança" do meio ambiente relançam a questão do papel das culturas dominadas dentro da construção de saberes sobre a natureza. Esses debates são particularmente importantes nos países em desenvolvimento da América Latina, entre os quais há um número importante de países com uma megadiversidade biológica. Neles, a natureza constitui o prin-

* Este capítulo, que inclui um trabalho original, também propôs como objetivo homenagear em forma de síntese uma parte do trabalho coletivo realizado no contexto do WP5 "Construindo e intercambiando saberes sobre recursos naturais" referindo-se a alguns de seus resultados originais. O trabalho de síntese retoma, primeiro, uma parte das discussões teóricas e analíticas que desenvolvemos em nosso grupo e que foram publicadas parcialmente nos Working Papers Nº 14 (Foyer et al., 2014) e (Waast e Rossi). Gostaríamos de agradecer especialmente à contribuição particular de Jean Foyer (sociólogo do CNRS) para essa reflexão coletiva. Em segundo lugar, somos gratos pela análise das práticas ao redor dos saberes tradicionais agroalimentares, realizada por Frédérique Jankowski (antropóloga, IRD, França), Esther Katz (antropóloga, IRD, França) e Elena Lazos (antropóloga, UNAM, México) publicada no Working Paper Nº 3 (Katz e Kleiche-Dray 2013) e que permitiu contextualizar a pesquisa a partir de fontes primárias e secundárias. Finalmente, queríamos agradecer a Hugo Viciana (IRD, França) por sua ajuda na revisão da versão espanhola do capítulo.

cipal recurso para a alimentação, o habitat e a saúde de numerosas populações autóctones e rurais. As lutas sociais e políticas históricas dessas populações definem a questão ambiental nos dias de hoje dentro de um novo paradigma, no qual os saberes autóctones, excluídos na expansão da ciência moderna, devem ser considerados dentro da concepção de projetos de desenvolvimento sustentável.

Desde os anos noventa, diversos acordos internacionais (Artigo 8j da Convenção da Diversidade Biológica, 1992) e protocolos internacionais (Protocolo da Nagoya, 2010) começaram a definir o papel dos saberes autóctones em relação à sua capacidade de contribuição para o progresso econômico-social e para a proteção do meio ambiente. Nesse processo, estão em jogo os saberes e as práticas das populações autóctones e/ou locais: problemas de biodiversidade, de emissões de carbono, conservação do meio ambiente, biopirataria versus bioprospecção, além do problema dos direitos de propriedade das populações locais e autóctones. Entretanto, os modos de utilização da natureza privilegiados pelas populações autóctones frequentemente entram em conflito com os projetos de desenvolvimento nacional orientados para a economia de mercado. Esse desencontro tem provocado tensões e conflitos locais, nacionais e internacionais.

Essas tensões e conflitos são particularmente acentuados em um país como o México, com 12% da biodiversidade do planeta, uma vegetação natural que ocupa mais de 71% do território e 64,8 milhões de hectares de recursos florestais, dos quais 70% são terras das comunidades autóctones e rurais (OCDE, 2013). A agricultura continua sendo uma atividade muito importante no país, ocupando ainda 24% do território (102 milhões de hectares) do qual a metade é de *ejidos*. De seus 112 milhões de habitantes, 16 milhões se identificam como autóctones e 7 milhões falam uma língua autóctone. Essa população que vive nas zonas de maior biodiversidade é em geral a mais pobre, 88% dos 1033 municípios indígenas se encontram em condição de grande pobreza (OCDE, 2007). De fato, o México se posiciona como o país que tem a taxa de pobreza mais alta dos países da OCDE. Além disso, foi denunciada a degradação de seus recursos naturais devido à pressão do pasto, ao sistema queima-derruba-roça, à lavoura excessiva e à irrigação intensiva (OCDE, 2007). Nesse contexto, apareceram cada vez mais movimentos sociais e ambientalistas responsáveis por projetos baseados nos saberes autóctones — como, por exemplo, o *Vía Campesina* — para lutar contra a rápida extensão da agricultura intensiva, a monocultura de organismos geneticamente modificados, o gado extensivo, os biocarbonetos, a monopolização de terras ou a extração mineira.

Certamente, não se trata de movimentos sociais de origem recente. Não obstante, tudo indica que têm assumido uma nova direção com a institucionalização de uma política ambiental nacional, o auge de projetos alternativos de desenvolvimento rural e a iniciativa de novos atores, tais como os movimentos de reivindicação de identidade e as ONGs nacionais e internacionais. Esses novos atores defendem os modos de gestão centralizados dos recursos naturais, a disponibilização de bancos de sementes locais, uma agricultura sem produtos químicos e o desenvolvimento dos mercados locais. A agricultura familiar ou a pequena agricultura, categoria política que agrupa as práticas agrícolas das populações autóctones e rurais, constitui um âmbito privilegiado por esses projetos. Nesse contexto complexo, as políticas desenvolvimentistas pós-revolucionárias competem com novos projetos qualificados de *socioambientais* (Leonard e Foyer, 2011).

Portanto, hoje, mais do que nunca, questiona-se como são reconhecidos os saberes autóctones e rurais na formação, elaboração, aplicação, execução e avaliação de projetos de apoio à agricultura familiar ou pequena agricultura. Da mesma forma, questiona-se sua capacidade de construir um projeto de governança ambiental nacional no qual as populações autóctones e rurais se relacionem com novos atores — organizações da sociedade civil, atores dos governos estatais e municípios, organizações privadas nacionais e internacionais — que lhes permitam participar da tomada de decisões para a construção de um projeto de desenvolvimento sustentável que garanta um uso sustentável e equitativo dos recursos naturais.

Este capítulo está centrado na participação operacional dos saberes autóctones e rurais na questão da soberania ou da segurança alimentar. Após uma breve revisão da literatura que articula os estudos sociais das ciências e do programa Modernidade/Colonialidade/Descolonialidade, será oferecida uma nova perspectiva que nos permitirá analisar as dinâmicas sociocognitivas do uso dos recursos naturais para a agricultura familiar na Mixteca Alta (Estado de Oaxaca). Nesse ponto, este estudo tentará apontar sob quais modalidades são convocados os saberes autóctones em diferentes escalas e por três categorias de atores, cujos saberes estão no centro da questão da distribuição equitativa e sustentável dos recursos naturais: o governo mexicano, os cientistas e tecnólogos e as populações autóctones e rurais. Essa perspectiva nos permitirá analisar a recomposição dos saberes autóctones relacionados com os saberes científicos dentro da construção do processo de governança ambiental como configuração política histórica localizada.

1. DESCOLONIZAR OS SABERES AUTÓCTONES E RURAIS: ENTRE OS ESTUDOS SOCIAIS DAS CIÊNCIAS E O PROGRAMA COLONIALIDADE/MODERNIDADE /DESCOLONIALIDADE

O objetivo deste capítulo é compreender como os saberes autóctones e rurais se integram aos saberes científico-técnicos dentro dos projetos de desenvolvimento rural e no contexto da questão ambiental, da maneira como ela surgiu há aproximadamente quinze anos no México. É verdade que, com os conceitos de *tradução* (Callon e Latour, 1981; Akrich et al., 2006), de *objeto-fronteira* (Leigh Star e Griesemer, 1989; Trompette e Vinck, 2009) ou de *transcodificação* (Lascoumes, 1994), os estudos sociais das ciências ou CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade) mostraram a continuidade entre lógicas de produção de saberes e lógicas políticas, assim como a centralidade das dinâmicas de tradução e hibridação entre diferentes esferas epistêmicas. Apesar disso, embora os estudos CTS se interessem pelas mediações entre os saberes de diferentes tipos — sobretudo entre os saberes científicos e profanos ou entre os saberes científicos e as lógicas políticas — entretanto, em última instância, interessaram-se bem pouco pelas mediações entre os saberes científicos e os saberes autóctones e rurais.

Por sua vez, a antropologia dos saberes locais analisou o caráter construído dessas categorias (Agrawal, 2002) agrupadas sob o termo *saberes tradicionais* e a importância do contexto de seu uso, assinalando as assimetrias e as diferentes dimensões políticas quando tais saberes são instrumentalizados, particularmente nos projetos de desenvolvimento. Por último, no contexto da questão ambiental, destaca-se a complexidade dos diferentes saberes, inseparável de suas condições de produção, suas condições históricas, sociais e institucionais, suas práticas ou sua circulação quando são operativos, ressaltando-se, assim, a necessidade de analisar tais aspectos para entender a construção e a troca de saberes em processos de governança ambiental (Fairhead e Leach, 2003; Goldman et al., 2011). Provavelmente, essa perspectiva complexa ganharia se fosse contextualizada dentro das relações geopolíticas Norte/Sul (Gaillard et al., 1993; Escobar, 1995; Waast, 1996) ou Centro/Periferia (Polanco, 1989; Raj, 2007), o que acrescenta uma assimetria complementar para sair da narrativa moderna do mundo, dentro da qual se localizam os trabalhos previamente citados.

As perspectivas desenvolvidas há quinze anos pelo *Programa de Pesquisa Modernidade/Colonialidade/Descolonialidade (M/C/D)* (Escobar, 2003; Boidin, 2010) seguem a corrente moderna de pensamento crítico latino-americano do eurocentrismo. Com a noção de *colonialidade do poder e do saber* (Quijano, 1994; Dussel, 2007; Mig-

nolo, 2000; Lander, 2000), o programa M/C/D descreve a colonização de maneira muito mais complexa, indo além da opressão política e econômica. Também se baseia em uma classificação racial e étnica do mundo, que provocou uma opressão cultural na qual um só conhecimento e uma só razão são reconhecidos — uma classificação colonizadora que atribuiu identidades geoculturais às regiões e populações do mundo (Crespo, 2014).

A noção de *colonialidade* permite identificar três processos paralelos de *modernização*: 1) exclusão da participação das outras culturas ou civilizações no que diz respeito à construção de modernidade; 2) imposição das identidades geoculturais (Crespo, 2014); 3) exclusão de outras formas de saber na construção histórica do mundo. Esse programa convida ao *giro descolonial* (Castro Gomez e Grosfoguel, 2007), isto é, a considerar a pluralidade de lugares de enunciação em sua relação crítica ou de resistência com relação à modernidade colonial. Fala-se de *epistemologias de fronteira* (Mignolo, 2007) para reescrever as narrativas da modernidade a partir de outro lugar, revalorizando as culturas e os povos dominados, assim como sua história de resistência. Assim, busca-se narrar novamente a história da América Latina a partir da perspectiva das relações sociedade/natureza.

Retomada pela ecologia política com a noção de *Natureza colonizada* (Escobar, 2011), essa reflexão permite entender que a própria existência das categorias "saberes tradicionais" ou "saberes locais" não pode ser entendida se não se relacionar sua análise à categoria de "saberes científicos". Assim, a *colonialidade da natureza latino-americana* está vinculada à desorganização dos ecossistemas e formas produtivas autóctones, o que anula as potencialidades de autonomia dessas sociedades (Leff, 1986; Castro, 1996) e leva à *subalternização* tanto dos corpos humanos dominados como da natureza (Castro Gómez, 2005). Arturo Escobar utilizou o conceito de *Regimes de Natureza* (Escobar, 1999) para definir os processos de articulação entre os modos de percepção e as experiências que determinam as relações sociais, políticas e econômicas caracterizadas pelos modos de uso do espaço. Os conhecimentos se produzem dentro dessas relações, e os grupos que lhes dão visibilidade em direção à modernidade fazem-no sempre a partir da interconexão entre modernidade/colonialidade, universalidade/pluriversalidade. Esses processos são identificados como *resistência, acomodação, hibridação*. *Descolonizar a natureza* é entender, primeiro, como os saberes *subalternos* — seja por exclusão ou por reapropriação como recurso particular — foram identificados e caracterizados pela ciência e como os atores se relacionam com a natureza, entendida não só como recurso, mas também como cultura.

2. CONSTRUÇÃO E INTERCÂMBIOS DE SABERES E PRÁTICAS AGRÍCOLAS

A região da Mixteca do México cobre a parte oriental de Oaxaca, nos limites do Estado de Puebla e Guerrero, e se localiza no sul oriental do México. Estende-se sobre uma superfície de quatro milhões de hectares, onde se encontram 221 municípios dentro dos quais 155 estão no estado de Oaxaca, 19 em Guerrero e 47 em Puebla (Berumen Barbosa, 2004). A Mixteca concentra a taxa mais importante de populações que se reconhecem como autóctones. Sua população de 1,2 milhões de habitantes mixtecas se identifica em grande parte como autóctones pluridiversos: chocholtecas, tlapanecas, nahuatls, triquis, zapotecos e amuzgos (Rivas Guevara et al., 2009). Ela engloba as regiões onde a agricultura familiar ou a pequena agricultura conta com mais pessoas e mais território.

Como a maioria das culturas mesoamericanas, os mixtecos praticam a *milpa*. Esse sistema agroalimentar associa milho, feijão, abóboras e uma diversificação conduzida pelo cultivo de fava, vagem, diversas frutas — pêssego, cereja, figo da índia, chuchu — e ervas de temporada (*quelites*), entre outros. A carne é consumida apenas em dias especiais, celebrações ou festas (Lazos, 2012). Assim, a atividade econômica da Mixteca de Oaxaca se baseia principalmente nessa produção rural de autoabastecimento e gado extensivo, com ganhos econômicos complementares provenientes da emigração (Lazos, 2012; Katz e Kleiche-Dray, 2013). Os agricultores estabelecem as causas de degradação da terra — e, portanto, de um menor rendimento dos cultivos — de maneira múltipla: (i) a diminuição da quantidade de árvores; (ii) o uso de produtos químicos; (iii) a diminuição da colaboração entre agricultores; (iv) a diminuição das ajudas estatais; (v) a diminuição das chuvas, mais tardias e que caem em uma temporada mais curta; (vi) a redução do tamanho das parcelas de terreno devido à explosão demográfica; (vii) o aluguel de terrenos, que permite receber uma pequena renda, mas onde os locatários podem aplicar produtos químicos ou seu gado, o que pode fazer com que os solos se tornem inaptos para o cultivo (solos que se endurecem); (viii) às vezes, como dedução do anterior, seu uso para pastoreio (Jankowski, 2012).

A variedade de suas sementes é classificada a partir de critérios de altitude, consumo de água (temporário, irrigação, umidade), interação com o solo, técnica agrícola, origem , cor, ritmo de crescimento, e tamanho da espiga de milho. Os solos se distinguem por sua localização na paisagem (na parte superior ou na parte inferior do terreno inclinado) e com respeito a cor, textura, quantidade e tamanho das pedras; pela umidade, a vegetação, os tipos de cultivos possíveis e seu

rendimento (Jankowski, 2012)[1]. Os camponeses podem semear diferentes variedades de milho segundo esses critérios: milhos que crescem com a umidade, milho temporário, milhos de *cajete*, etc. Assim, por exemplo, as variedades cultivadas nas encostas ou em altiplanos são semeadas primeiro, porque precisam de mais trabalho e têm ciclo de crescimento mais longo, e algumas vezes são semeadas mais distante do povoado (Lazos, 2012). Esses saberes estão também muito relacionados com a visão do gênero e a cosmovisão dos mixtecos. Assim, são os homens os que se encarregam da *milpa* no México; os meninos e as mulheres trabalham a terra, mas sob a autoridade dos homens. A partir dos doze anos, os homens começam a ajudar o pai, que lhes dá permissão para semear e cultivar a partir dos quinze anos, quando já estão preparados para se casar. As mulheres mantêm as hortas da casa, cuidam das árvores frutíferas, das plantas medicinais e ornamentais, assim como das mudas.

Em nível simbólico, os rituais rurais persistem, apesar da adoção do catolicismo como religião principal. Assim, o ciclo do milho se relaciona com o ciclo da chuva e o ciclo da vida humana. A terra é considerada pelos agricultores como uma entidade viva que tem a capacidade de desenvolver-se por si mesma — diferentemente de outros organismos vivos — e que se caracteriza por uma dinâmica própria e por possuir um comportamento que muda segundo a estação (Katz, 2002b). Foi demonstrado que os mercados foram uma instituição mesoamericana de grande importância no período pré-hispânico, como lugar de troca de saberes sobre as plantas e lugar de descobrimento e adoção de novas espécies, o que não se interrompeu com a chegada dos espanhóis, que, por sua vez, introduziram novas espécies (Katz, 1994, 2002a). Quando algum agricultor deixa de cultivar uma variedade de milho em algum microambiente específico e deseja cultivá-lo de novo, então pede sementes a seus familiares ou compadres que ainda as guardam (Lazos, 2012). As plantas também circulam de comunidade em comunidade, vindo de fora da região através dos mercados que, como dissemos, foram uma instituição mesoamericana de grande importância do período pré-hispânico. Frequentemente, inovações agrícolas são produzidas a partir de plantas encontradas no mercado; instituições e ONGs também têm um papel na circulação de plantas (Katz, 1994).

Há trinta anos, a maioria da população dos povos mixtecos estava envolvida na agricultura, mas a migração teve um impacto profundo

1 Para consultar diferentes trabalhos realizados sobre as tipologias e o conhecimento dos solos em populações rurais de Michoacán e Oaxaca, referir-se a Zizumbo et Colunga, 1982; Barreira Bassols et al., 2009.

sobre essa atividade, sobretudo a partir da década de noventa com a migração para os Estados Unidos, afetando mais de 30% da população das comunidades das terras altas (Lazos, 2012). Isso enfraqueceu em muito as instituições locais (a *guetza,* o *tequio*),[2*] as redes sociais e a organização política das comunidades. A *milpa* parece permanecer mais como um lugar simbólico perto da casa para ter milho fresco para as festividades dos dias dos mortos e para manter um laço simbólico com a terra. Todas as variedades de milho que exigiam muito trabalho ou muito espaço foram abandonadas paulatinamente e substituídas por outros cultivos, como o maracujá ou novas variedades de tomate em jardins e estufas para venda (Katz, 1993; Lazos, 2012).

A evolução dos povos da Mixteca Alta demonstra que sua história é cheia de episódios de expropriação e reapropriação de suas terras, da colonização espanhola até a Revolução mexicana, e por diferentes conflitos de terras com os conquistadores e entre eles mesmos. Desde o período pré-hispânico, a região da Mixteca é o cenário de conflitos de terras, primeiro com os astecas e depois com espanhóis que colonizaram a região, dividindo as entidades políticas locais em pequenas comunidades, monopolizando as melhores terras. Esse fenômeno continuou depois da independência com a reforma agrária, que distribuiu as fazendas em *ejidos* e, mais recentemente, com a lei federal que autorizou a privatização dos *ejidos* a partir dos anos noventa. Entretanto, apesar dessa historia cheia de conflitos, os períodos de tranquilidade também permitiram a introdução de novas plantas e técnicas de cultivo e de alimentação durante a colonização, através de intercâmbios entre as comunidades nas festividades religiosas e nos mercados, e também graças às migrações para outras regiões (Long e Attolini, 2009, citado por Katz e Kleiche-Dray, 2012).

Sendo assim, durante a época colonial, ampliou-se o cultivo de trigo, cana de açúcar, o gado extensivo e também a criação de bicho-da-seda e cochonilha, que tiveram uma grande importância econômica (Lazos, 2012). Depois do desaparecimento da indústria da seda e da cochonilha — no final do século XIX e princípio do século XX — a tecelagem de palma começou a adquirir importância, impulsionada principalmente pelos espanhóis, que conseguiram estabelecer um mercado internacional. Além disso, foi demonstrado que a introdução de cabras, o corte intensivo de árvores durante a época colonial e o desenvolvimento industrial apoiado na elaboração da cal e a exploração dos recursos minerais conduziram à deterioração da cobertura vegetal e importante desmatamento e erosão (Velásquez, 2002), já desde a época colonial.

---

2 N. do T: Ambas são formas de trabalho coletivo nas quais os integrantes da comunidade fornecem material ou sua força de trabalho para realizar obras comunitárias.

Não há dúvida de que o projeto desenvolvimentista do governo mexicano teve impacto sobre essa dinâmica, influindo as práticas agrícolas locais. Entre 1935 e 1988, o governo mexicano implementou mais de 19 programas para a Mixteca (Altieri et al., 2006) dedicados a cultivos como o grão de cochonilha, hortaliças, gado e também para melhorar as infraestruturas agrícolas. Também nos anos setenta houve a tentativa de promover o modelo de Revolução Verde com a distribuição do pacote tecnológico (sementes melhoradas, mecanização, uso de fertilizantes e pesticidas químicos) através do Programa Integral de Desenvolvimento Rural (PIDER), que vinte anos antes tinha excluído a Mixteca. Por exemplo, no Yosotato, algumas árvores frutíferas foram introduzidas há cerca de trinta anos pelo Instituto Indigenista Nacional; variedades híbridas de milho ou variedades comerciais de café também foram introduzidas por agentes do Ministério de Agricultura ou do Instituto Mexicano do Café (Inmecafé) (Katz, 1993). O PIDER obteve um importante volume de produção, mas variedades mestiças de milho, feijão e abóboras se perderam, provocando a contaminação do solo e da água, a superexploração dos aquíferos e o desmatamento e erosão do solo (Altieri et al., 2006).

Para o governo, o problema principal da Mixteca era a água e a qualidade do solo. Foi demonstrado que havia existido uma tradição de agricultura de terraços em pequenos vales mediante o sistema de irrigação em áreas de estio (Mendoza, 2002 e 2004). Entretanto, como essa técnica já não era mais utilizada pelas populações, nos anos setenta o governo federal tentou recuperar os terraços ancestrais através de numerosas obras, como a construção de terraços com o emprego de máquinas pesadas, mas sempre à margem das estradas e sem resultados. Foi decretado que estava proibido na Mixteca o desenvolvimento de uma agricultura agroalimentar mais intensiva. O principal projeto foi, então, a implantação do cultivo da palma em grande escala para desenvolver uma indústria de artesanato, sendo organizadas cooperativas a partir de 1973 para associar os tecedores (Velasco Rodríguez, 1994), apoiados pela Associação da Palma (Fidepal). O governo jamais conseguiu consolidar essa indústria artesanal ou diversificar a exploração da fibra. Desse modo, a atividade de comercialização, de apoio ao cultivo, exploração e aproveitamento das florestas de palma, industrialização e exportação de artigos de tecidos com fibras naturais, desapareceu nos anos noventa.

Além desse fracasso dos programas estatais e federais desenvolvimentistas, somaram-se a violações de direitos humanos, em geral vinculadas a temas rurais (assassinato, tortura, desaparecimento e intimidação de indígenas, especialmente líderes e representantes) que atravessam a história do campo mexicano e a história da Mixte-

ca, principalmente (Sandez Lopez, 2012). De fato, nas comunidades indígenas e rurais da Mixteca existem várias formas de uso e posse das terras — bens comunais, *ejidos*, terras de uso comum — e atualmente, 86,5% da terra fértil é de propriedade comunitária (em 1970 representava apenas 63%) (Warman, 2001) enquanto o restante é de *ejidos*, com uma proporção muito pequena dedicada ao uso comum. E apesar de 78% da população viver em espaços rurais e extrair seus recursos da natureza e em particular da agricultura, observa-se a concentração da terra — tanto da *ejidatária* como da privada — em muito poucas mãos: 1,7% dos *ejidos* e comunidades têm 70,6% da superfície da terra. Assim, mais de 85% das unidades privadas e *ejidatárias* não ultrapassam 5 hectares (Sanchez Lopez, 2013 : 74). Essa situação desigual gerou conflitos agrários que perduram até hoje. Por exemplo, o conflito entre as comunidades do Santo Domingo Yosonan e São Yuan Mixtepec ilustra bem essa situação, assim como o Movimento Antorcha Campesina, que desde 1989 chegou a juntar até 32 mil camponeses e participou da resolução de conflitos agrários.

Assim, o que se qualifica como saberes tradicionais e/ou saberes autóctones e rurais são saberes que se transformaram durante a evolução histórica, acomodando-se, resistindo e adaptando outros saberes.

3. DOS SABERES TRADICIONAIS E LOCAIS AOS SABERES AUTÓCTONES

As percepções, representações e práticas com respeito a esses saberes como objetos de conhecimento no mundo acadêmico-técnico têm, sem dúvida, um impacto na definição e visibilidade de tais saberes por parte dos atores envolvidos nos projetos de desenvolvimento dedicados às práticas agrícolas e rurais. As relações que as populações autóctones e rurais constroem com a natureza estão interconectadas às modalidades de construção da natureza no mundo acadêmico.

Uma literatura científica cada vez mais abundante veio sendo alimentada, inicialmente, pelo interesse demonstrado por etnólogos, geógrafos ou linguistas a partir dos anos cinquenta e sessenta. Depois, veio a valorização técnica de alguns agrônomos e sociólogos rurais sobre as práticas agrícolas das populações autóctones e rurais e, mais recentemente, sua valorização no contexto da preocupação com o meio ambiente.

Originalmente, foram os agrônomos que, no começo dos anos oitenta, começaram a falar sobre *saberes indígenas* para valorizar o *saber-fazer*, isto é, a parte técnica das práticas agrícolas dos camponeses. Os agrônomos retomaram as observações e estudos feitos durante o período colonial e durante os anos cinquenta e sessenta por alguns naturalistas, etnólogos e linguistas, concentrando-se nos instrumen-

tos (ferramentas), rotação dos cultivos, preparação da terra, etc. Nas ciências sociais, foram os especialistas do desenvolvimento que retomaram o tema, assim como alguns antropólogos. Na década de noventa, a noção passou das questões agrícolas para os estudos ambientais, indo dos temas de produção e produtividade ao tema da conservação e controle *dos recursos naturais*. Esse termo começou a se desenvolver como um conceito mais *militante*, mostrando a dependência e a marginalização dos povos "indígenas" — o que chamou a atenção de especialistas, centros de pesquisa e órgãos internacionais (Chambers, 1988; Bell, 1979). Inclusive, foi destacado e recusado o fetichismo na hora de recorrer aos saberes locais e a maneira de reduzi-los a fórmulas de desenvolvimento sem que isso ajudasse a reduzir a dependência dos povos autóctones indígenas e rurais (Agrawal, 1995; Sillitoe, 1998).

Desse modo, as intervenções dos antropólogos apresentam duas perspectivas diferentes. Por um lado, a maioria apoia o reconhecimento dos saberes tradicionais, o que representa para eles, quando muito, novos campos de estudo, novas fontes de financiamento para uma antropologia aplicada e o status de especialistas. Outra corrente, muito militante, critica a dependência e marginalização dos povos indígenas e apoia a luta por sua autonomia.

Durante essa década, a noção de "saberes indígenas" também se desassocia de outras noções até então mais presentes: "saberes tradicionais" ou "saberes locais", termos considerados cada vez mais como depreciativos. O primeiro se refere mais à ideia de um projeto modernizador da sociedade e o segundo à universalidade do "saber científico". Essas duas noções permitiram que a noção de saber indígena fosse destacada como mais inclusiva. Essa noção vai deslocar no campo jurídico o reconhecimento dos saberes locais em termos de direitos de propriedade intelectual ou, de maneira mais geral, como direito a uma cultura própria. A noção de saberes indígenas constrói suas imagens mobilizadoras buscando no corpus etnográfico, e aproveita o reconhecimento dos saberes "locais" por vários atores em diversos setores.

Os trabalhos sobre esse tema continuam aumentando na década de 2000, com uma apropriação maciça pelos estudos ambientais e os antropólogos. Nesses círculos, surgiram debates apaixonados sobre o tema e em colaboração, frequentemente com o apoio aos povos "indígenas" e os camponeses, para obter benefícios do desenvolvimento ou, inclusive de maneira mais radical, para a obtenção de uma maior autonomia política. A revista *Human Ecology* se torna a principal fonte desses trabalhos escritos por ambientalistas e antropólogos. A noção de *saberes tradicionais* segue seu próprio desenvolvimento, no que também preponderam os trabalhos ambientais. Na realidade, muitos autores usam essas duas noções de maneira indistinta (Godoyet al., 2005).

Na América Latina, a noção se propagou basicamente no Brasil, México, Bolívia e Chile. Curiosamente, enquanto o termo *saberes indígenas* apareceu primeiro na América Latina, ficou muito mais vinculado aos movimentos sociais nessa região (embora também acadêmicos) e há poucos trabalhos sobre o tema nas publicações de ciências sociais e humanidades. Provavelmente, o reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual depois da Conferência do Rio em 1992, encerrou o debate na região. O tema seria retomado no México, a partir da controvérsia ao redor do projeto ICBG-MAYA no ano 2000, denunciado como "biopirataria" por alguns e defendido por outros como um projeto de desenvolvimento respeitoso das comunidades locais. Esse projeto foi objeto de denúncias sistemáticas contra o saqueio dos recursos naturais e dos saberes das populações locais, o que parece ter tido um efeito dissuasivo claro na hora de expor novos projetos de bioprospecção. Desde 2001, formalmente nenhum projeto parece ter sido realizado em território mexicano.

Desse modo, apenas foram publicados estudos de observação ou análise sobre o modo como as empresas evitam complexas negociações com as comunidades locais, comprando, por exemplo, as plantas medicinais nos mercados locais, ou capacitando e contratando coletores ou cultivadores das plantas necessárias para a elaboração de cosméticos naturais. Alguns artigos continuam analisando alguns *saberes tradicionais*, especialmente com relação às plantas medicinais, a maneira de ver o indígena, a integração dos saberes em certa cosmovisão ou o estatuto social dos saberes indígenas.

Atualmente, essas noções constituem um desafio à hegemonia dos saberes científicos convencionais que, de certa forma, foram consideradas algumas vezes como estrangeiros e como outra forma qualquer de etnociência (Harding, 1997). Nesse contexto, é possível entender o desenvolvimento de um campo que está atraindo cada vez mais a atenção dos atores científicos e técnicos, políticos e populações autóctones e rurais: a agroecologia.

Hoje em dia, a agroecologia se apresenta como um conjunto teórico-prático institucionalizado, que realça as práticas agrícolas autóctones e rurais como *alterativas socioprodutivas* à agricultura moderna (Altieri, 2006) e como amigáveis para com o meio ambiente. De acordo com seus protagonistas, as práticas autóctones e rurais podem inspirar o enfoque científico ecológico e transformar-se em lugar de aplicação do método teórico-prático para desenvolver uma agricultura sustentável: contribuição à soberania alimentar, ao desenvolvimento econômico e à luta contra a mudança climática. Assim, a agroecologia permite que as práticas agrícolas autóctones e rurais entrem na arena técnico-científica (Foyer et al., 2014).

Entretanto, esse interesse técnico-científico e institucional pelas práticas agrícolas autóctones e rurais não é novo. As tendências observadas em nosso estudo bibliométrico (Waast e Rossi, 2014) se confirmam no caso do México. Aqui, vale a pena lembrar uma das figuras-chave dessa tradição intelectual: Efraim Hernandez Xolocotzi (Efraim H. X.), agrônomo que estudou nos Estados Unidos e que ensinou na Escola de Pós-graduação da Universidade do Chapingo. Efraim H. X. criticou a Revolução Verde em sua volta ao México na década de sessenta (Jiménez Sánchez, 1984). Contribuiu com a valorização das práticas tradicionais rurais e indígenas e para com a criação de uma corrente agroecológica no México, que se desenvolveu no Departamento de Ecologia da Escola Superior de Agricultura Tropical de Tabasco e no Departamento da Agroecologia da Universidade do Chapingo, fundado em 1991. Isso contrastava com a tendência geral de pesquisa e educação agrícola ministrada na Universidade Autônoma de Chapingo, que apoiava os modelos de intensificação agrícola e de inovação tecnológica. Basicamente, o objetivo de Efraim H. X. foi mostrar a importância de estudar os agrossistemas tradicionais, insistindo sobre o fato de que a escassez de recursos impulsiona a criatividade do homem e o incentiva a desenvolver um conjunto de práticas culturais e produtivas para adaptar-se ao meio ambiente e às condições de produção.

No conjunto de sua obra, Efraim H. X tentou demonstrar que os *agrossistemas tradicionais* só podiam ser compreendidos no contexto de certa marginalização socioeconômica das populações rurais, resultado de processos históricos de longo alcance (Hernández Xolocotzi, 1985a, 1985b; Díaz e Cruz, 1998). A falta de recursos econômicos e materiais — principalmente a quantidade e a qualidade da terra — que deriva disso pode ser parcialmente compensada por um conjunto de práticas culturais e produtivas adaptadas ao entorno ambiental e às condições de produção. Ele foi um dos precursores mais importantes no México da reabilitação e melhoria da agricultura rural tradicional mediante um enfoque ecológico científico. Segundo Efraim H. X. e seus discípulos, particularmente Víctor Toledo (1985; 1992), "o modelo indígena" de agricultura pode servir de base para o desenvolvimento de conhecimentos e práticas agroecológicas. Assim, nos anos oitenta, existia no México uma corrente — basicamente formada por biólogos, etnobotanistas e agrônomos de tendências socialistas — que articulava a reflexão social, o pensamento ambientalista e o compromisso direto com as comunidades indígenas e rurais. Esse pensamento pode ser associado de maneira muito estreita a uma corrente de agrotécnicos que se interessaram pelos conhecimentos rurais nos anos setenta em diversas partes do mundo.

Entretanto, a agroecologia se politiza por vias e com objetivos diferentes, dependendo se sua promoção é feita por universidades socialmente comprometidas, por militantes camponeses ou religiosos, por assessores em agronomia ou por funcionários. As escalas territoriais e os contextos sociais, políticos e econômicos são igualmente determinantes para definir o tipo de agroecologia a ser aplicada. Essa mobilização vai de um projeto localizado, realizado por um centro alternativo de agronomia para promover uma agricultura familiar, até tentativas de institucionalização da agroecologia. É assim com a formação de centros regionais a partir dos anos setenta, a criação do Departamento de Agroecologia da Universidade Autônoma de Chapingo no início dos anos noventa e o renovado contexto de uma política pública (como o PROMAC).

Assim, embora as origens da agroecologia tenham se vinculado de maneira muito estreita com as capacidades técnicas das práticas agrícolas autóctones e rurais, a questão ambiental permitiu reforçar sua institucionalização, transformando-a, ao mesmo tempo, em uma agronomia ecologizada, mobilizada em relação à promoção de um modelo de agricultura familiar. É o que vamos analisar a seguir, redefinindo esse deslocamento no campo político e, em particular, nas políticas públicas de desenvolvimento rural dedicadas à pequena agricultura ou agricultura familiar.

4. INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DOS SABERES NATIVOS A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTISMO AMBIENTAL

Depois de um período de liberalização com a adaptação dos planos estruturais após a crise financeira de 1982 — que foi traduzida na ratificação do Tratado de livre comércio da América do Norte e da crise político-financeira de 1994-2005 — a agricultura mexicana tinha de enfrentar a concorrência internacional em um contexto de desregulação de mercados e abertura comercial. O objetivo das políticas públicas de segurança alimentar foi substituído pelo de autossuficiência alimentar, que foi a base da Reforma Agrária e da Revolução Verde. Entretanto, dentro de um país onde somente 6% dos agricultores mexicanos são classificados como "modernos", o governo propôs diversos programas e medidas para reduzir o impacto da alta dos preços dos mantimentos para a população mais pobre (Gravel, 2009).

As principais medidas dirigidas à pequena agricultura a partir dos anos noventa foram a concessão de recursos fiscais (PROCAMPO, PROGRESA/OPORTUNIDAD), o fomento do uso do pacote tecnológico (Objeto Ingresso, MASAGRO), a marginalização do *ejido* como estrutura operativa e as compras no exterior dos produtos alimentares (Warman, 2001). Apesar de tudo, os discursos políticos conti-

nuaram defendendo a ideia da importância de desenvolver sistemas agroalimentares autônomos e eficientes. Assim, em 2007, o Novo Programa Especial Concorrente (PEC) (2007-2012), que representa a política estatal para o desenvolvimento rural, sugere a participação e a integração ao desenvolvimento nacional da população autóctone e rural das zonas de alta e muito alta marginalização. O PEC foi laborado com a participação da Sociedade Rural através da criação do Fórum de Consulta Popular ao qual foram convidados todos os atores do setor rural. Criaram-se sete fóruns regionais de consulta pública, coordenados pela Comissão Inter-secretarial para o Desenvolvimento Rural Sustentável (CIDRS) com o objetivo de receber as propostas e os pontos de vista da população rural sobre cinco temas, entre eles a nutrição, o bem-estar e o cuidado do meio ambiente.

Todo isso resultou na Lei de Desenvolvimento Sustentável em 2012 e no convênio de colaboração em matéria de pesquisa e intercâmbio acadêmico entre a Comissão de Desenvolvimento Rural do Senado e o Centro de Estudos para o Desenvolvimento Rural Sustentável e a Soberania Alimentar (CEDERSSA). Entretanto, apenas 15,7% de todos os recursos financeiros considerados no PEC foram orientados ao fomento produtivo para apoiar o desenvolvimento agroalimentar do país (Gomez-Oliver, 2008). Além disso, os programas, destinados a pequenos produtores, seja com a distribuição do pacote tecnológico ou por concessão de subsídios de hectares cultivados, aumentaram o desmatamento, apoiando a intensificação da produção agrícola.

No entanto, essa orientação de apoio à agricultura familiar ou pequena agricultura, na tentativa de envolver a população autóctone e rural para uma maior produtividade, parece entrar em contradição com o processo de construção de uma política ambiental nacional. De fato, a ratificação do Convênio da Diversidade Biológica e o reconhecimento das lutas sociais (acordos de San Andrés em 1994) impulsionaram a mudança da Constituição Mexicana, ao se reconhecer em 2001 a diversidade cultural e multiétnica, assim como sua participação na conservação do meio ambiente. Com a criação da Secretaria do Meio ambiente em 1994 e a adoção do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável em 2000, iniciou-se uma política ambiental que procurou integrar as normas internacionais da Agenda 21 (Leonard e Foyer, 2011). Esse interesse foi reforçado a partir de 2007, com o programa de desenvolvimento sustentável de 2007-2012, no qual a viabilidade ecológica aparece como um dos cinco eixos fundamentais da ação federal, com o Programa Setorial para o Meio ambiente e os Recursos Naturais, cujo objetivo é "*associar a conservação do capital natural ao desenvolvimento econômico e social*" (OCDE, 2013: 40).

Dentro desse contexto, o governo mexicano começou a integrar em sua agenda política a participação das populações autóctones e rurais na institucionalização de sua política ambiental nacional. A SEMARNAT confirmou que "*os habitantes originários que mantêm um vínculo muito próximo com os recursos naturais e a biodiversidade, apoiam ativamente o desenvolvimento sustentável, a partir da conservação* in situ *dos ecossistemas e habitats naturais, a manutenção e a recuperação de populações viáveis de espécies em seus entornos naturais*".

Em 1997, a SEMARNAT iniciou o Programa de Conservação e Restauração de solos; em 1998, foram lançados o Programa Nacional de Reflorestamento e outros programas que procuraram combinar o desenvolvimento econômico e social com a conservação ambiental. O objetivo é proporcionar recursos econômicos à restauração das regiões identificadas como prioritárias do ponto de vista ambiental e às áreas nacionais protegidas, das quais a Mixteca faz parte.

As principais ferramentas aplicadas pelo governo para a conservação da biodiversidade e das florestas consistem em seguir com a Estratégia Nacional sobre a Biodiversidade (2000), complementada pela Estratégia mexicana para a conservação de plantas — que existe desde 2008 e foi revista em 2012 — e uma nova Estratégia Nacional de luta contra as espécies invasoras. Trata-se dos programas dedicados de maneira mais específica às populações campesinas e indígenas.

Além disso, adotou-se um programa para vincular a visão ambientalista à visão produtivista, desse modo o Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável (PRODERS) apresentou-se como um programa integral mediante o qual a SEMARNAT contribui apoiando o desenvolvimento sustentável nas regiões rurais pobres, em geral, populações indígenas situadas na periferia dos núcleos rurais onde também se localizam as principais riquezas biológicas e ambientais, por meio da promoção de um modelo de gestão integral, descentralizado e participativo, com uma visão de longo prazo (Toledo e Bartra, 2000).

Assim, parece que apesar de quase dez anos de esforços do governo para institucionalizar uma política ambiental vinculada ao desenvolvimento de uma agricultura sustentável nas zonas marginais do país, são os programas orientados para a produtividade que dão a orientação principal à política de desenvolvimento rural.

Essa conclusão confirma as críticas do programa Modernidade/Colonialidade/Descolonialidade, já que — dentro de uma concepção essencial e profundamente "desenvolvimentista" vinculada ao projeto modernizador da sociedade, através da expansão de uma racionalidade que foi construída na negação da existência de qualquer outra forma de cultura e, portanto, de saber — essa visão não deixa, em último

termo, nenhum espaço para a pluralidade, ou melhor, em palavras de Arturo Escobar, para a *pluriversidade* (Escobar, 2011).

Apesar disso, vários trabalhos procuraram dar visibilidade ao sucesso de diversas experiências locais que teriam superado tal contradição. A nova orientação que articula a questão ambiental, as questões sociais e a questão da produtividade agrícola parece assim emergir de diversas experiências locais que o governo apoiou de maneira direta ou indireta. Mais recentemente pode-se avaliar o apoio que a SEMARNAT e a SAGARPA proporcionaram a diversos grupos sociais civis que tinham realizado avanços nos processos de conservação do solo, da água, do amparo da biodiversidade e da vida silvestre, assim como quanto à autonomia de seus sistemas agroalimentares.

Por isso, é interessante para nós fazer uma análise na região da Mixteca Alta, já que se trata de uma das regiões que corresponde aos critérios de grande pobreza, alta marginalidade, presença de alta taxa de população autóctone e com problema de degradação do meio ambiente pela erosão do solo e desmatamento. Trata-se de analisar o projeto do Centro de Desenvolvimento Integral Camponês da Mixteca (CEDICAM), reconhecido atualmente por seus resultados eficientes baseados em saberes tradicionais rurais e indígenas.

5. EM DIREÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SABERES AUTÓCTONES E RURAIS: O MODELO "CAMPONÊS A CAMPONÊS" NA MIXTECA OAXAQUENHA

O CEDICAM encontra suas raízes na longa experiência da equipe que de 1983 a 1997 trabalhou com a organização civil CETAMEX (Centro de Estudos de Tecnologias Apropriadas para o México, sede do México, D.F.) na região da Mixteca Alta. O CETAMEX é financiado pela organização Vizinhos Mundiais (*World Neighbors*) (Blauert, 1990), cujo objetivo é resolver conflitos internos das comunidades através de trabalhos comunitários. Vizinhos Mundiais é uma organização religiosa protestante de Oklahoma, que se vinculou à igreja católica através da Pastoral da Terra, uma facção católica que chegou em Oaxaca na década de oitenta em comunidades indígenas e rurais através de promotores camponeses guatemaltecos.

Desse modo, no início dos anos oitenta — graças ao apoio de catequistas guatemaltecos no Altiplano Guatemalteco e pessoas do CETAMEX, financiado pela Vizinhos Mundiais (Blauert e Quintanar, 2000) — Jesús León Santos, camponês de Santiago Tilantongo (Oaxaca), e seus companheiros desenvolveram um projeto apoiado na própria estratégia da Vizinhos Mundiais e que tem como política trabalhar somente com as autoridades locais, evitando o tratamento direto com instâncias do governo federal (Bunch, 1985).

No começo, o CETAMEX oferecia serviços promovendo a aplicação de adubos orgânicos, reflorestamento e construção de viveiros de árvores nos municípios do Yodocono e Tilantongo, em 1982 (Altieri et al., 2006). Jesús León Santos e seus companheiros trabalharam em diferentes municípios localizados em nove comunidades da Mixteca Alta (em Nochtixltan e outras comunidades vizinhas), e recuperaram a fertilidade de um solo cuja camada superficial estava exposta à ação dos agentes de erosão (ar, água e ação antropogênica). Basicamente, contribuíram para com a recuperação da "tradição" de colaboração familiar ou comunitária do *tequio (yeta ou guetza)* e técnicas de arado da terra, *recorte (para desfazer os torrões de terra), raiada, cajeteada* (plantação de milho ou milpa em fossas ou buracos), a coagem, o arado, a junta e outras ferramentas locais que lhe permitiram conservar a umidade e evitar que o solo se compactasse (Rivas Guevara et al., 2008). Em seguida, para melhorar os solos, começaram a usar os adubos verdes (*bocashi*) e selecionaram suas próprias sementes. Construíram valetas nas laterais ou nas ladeiras das terras e terraços para evitar a erosão, manter a umidade e a recarga dos mananciais (Rivas Guevara, 2008; Rivas Guevara et al., 2008). Em uma primeira etapa, começaram pelo reflorestamento com espécies de árvores locais que logo poderiam dar lenha, madeira e artesanato, e criaram seu próprio sistema de viveiros comunitários.

A segunda etapa consistiu em recuperar o cultivo de milhos "de cajete", acumulando a terra de erosão nos barrancos e fazendo a provisão de água para irrigação no mesmo lugar. Assim, esse sistema (chamado de *jollas*) permite aproveitar a umidade residual do solo ao final do período de chuvas do verão e outono para ser utilizada principalmente na plantação de milho, o que garante aos camponeses a colheita anual (Rivas Guevara et al., 2008). O sistema de *jollas* ou lama-bordo foi criado pelos mixtecos entre o período pré-clássico e o pós-clássico para responder à pressão demográfica (Romero Frizzi, 1990). Nos anos oitenta, esse sistema podia ser encontrado em mais de quatro mil sítios, sobretudo nos municípios do Nochixtlan, Yucuchita, Toposcolula e Coixtlahuaca. Na sub-região da Mixteca Alta (distritos do Nochixtlan, Tlaxiaco, Teposcolula e Coixtlehuaca) semeavam-se 10 mil hectares de milho "de cajete" em terrenos planos e profundos do tipo *"jollas"*. O cultivo de milho de umidade depois do temporal era o segundo sistema em importância na Mixteca oaxaquenha (Romero Penaloza et al., 1986).

Cabe assinalar que os trabalhos de conservação e restauração mobilizaram muita mão de obra dentro de uma região na qual a população vez por outra assinalou o abandono do *tequio* e/ou da *guetza* pela emigração dos jovens. De maneira geral, a CONANP, juntamente

com o PRODERS, começou a dar apoio para a conservação do solo. Graças ao projeto ProArbol para a restauração do solo que proporcionou árvores a toda a população, a mesma pôde deixar de plantar árvores para concentrar-se nos sistemas agroalimentares. Foram fundadas instituições como a direção geral de programas regionais, que funcionou como organização de harmonização entre os diferentes programas do SEMARNAT. Essa direção também contribuiu para o estabelecimento de um Programa Produtivo Sustentável em Zonas Rurais Marginadas (PDPSZRM) com as Secretarias de Desenvolvimento Social (SEDESOL) e de Agricultura e Gado (SAGARPA), cujo apoio principal é o Banco Mundial. No final dos anos noventa, esse programa abrangia oito secretarias e executava cerca de cinquenta projetos regionais. Nesse programa, a comunidade é considerada como a unidade territorial básica para os Conselhos de Desenvolvimento Regional (que reúnem atores institucionais e civis nas microrregiões prioritárias). Esses Conselhos definem e implementam os planos de desenvolvimento, envolvendo necessariamente a comunidade para o planejamento territorial. Além do mais, o PRODERS organiza oficinas locais de formação e criação de novas capacidades nas comunidades (Dumoulin, 2003).

Pelas mesmas razões, cada vez há mais *jollas* instituídas, e a partir de 2005 a construção manual de valetas pelas comunidades se transformou com a introdução de máquinas pesadas oferecidas pela SAGARPA de maneira gratuita, em troca, porém, do pagamento da gasolina. Em uma hora, com máquinas pesadas, pode-se construir uma valeta de 60 x 60 centímetros por 50 metros de comprimento, enquanto, à mão, é necessária a mobilização de uma pessoa durante todo um dia para construir uma valeta de 40 x 40 com 10 metros de comprimento. Assim, em Progresso, enquanto em 2003 conseguiram construir valetas em 40 hectares com a mobilização de 80% da comunidade, em 2005, com o acesso das máquinas, restauraram 100 hectares (Altieri et al., 2006).

Desde 1989, esses trabalhos se institucionalizaram com a criação do CEDICAM (Centro de Desenvolvimento Integral Camponês da Mixteca) (Hita Nuni, em mixteco), situado em Asunción Nochixtlan, para compartilhar as experiências de "camponês a camponês" através da organização de oficinas e demonstrações didáticas. Ele é formado por doze camponeses mixtecos que se qualificam como promotores em 14 comunidades do Tilantongo, sob o enfoque de "modelo de camponês a camponês". Para Jesús León Santos, o representante do CEDICAM, cuidar da água e do solo são as medidas básicas para se ter uma agricultura sustentável. Assim, o reflorestamento faz parte do projeto do CEDICAM (Velaquez Hernandez e Santos, 2006).

Apesar da indicação de que o trabalho desse grupo de camponeses recuperou suas práticas agroalimentares, mostrou-se que foi graças à restauração ecológica (conservação de solos, água e reflorestamento) dentro do programa ProArbol que se reconheceu esse grupo na conservação do meio ambiente. Assim, em 2008, seu principal representante, Jesús León Santos, foi reconhecido em nível internacional ao receber o Prêmio Ambiental Goldman, entregue anualmente a defensores do meio ambiente que realizaram esforços notáveis em distintas partes do mundo. Jesús León Santos se transformou, assim, em promotor do sucesso das práticas agrícolas tradicionais rurais e indígenas na luta contra a desertificação, levando essa experiência a todas as áreas nas quais existe preocupação pelo meio ambiente, com camponeses, indígenas, cientistas, ativistas e políticos.

Várias experiências desse tipo (ver o Capítulo 9 deste livro) mostraram que as iniciativas das próprias comunidades, apoiadas por associações civis, funcionaram com uma chamada de atenção aos governos, que por sua vez se apoiaram sobre essas bases para desenvolver e aplicar o programa ProArbol. Umas das ações mais importantes desse programa, que transformou o México em um modelo internacional, é o PES (Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais), que cobre 3,25 milhões de hectares de florestas. O programa ProArbol instituiu a compensação financeira para todas as ações que detêm o desmatamento, assim como para a recuperação de solos florestais.

Os ensinamentos dessa experiência mexicana têm a ver com as potencialidades e os limites de projetos realmente alternativos, mas que usam, de certa forma, a capacidade de atuação do Estado. De certa maneira, destacaríamos que nada pode ser feito sem o Estado e, ao mesmo tempo, nada pode ser feito apoiando-se totalmente nele.

6. CONCLUSÃO

No México, a questão da governança ambiental se relaciona de maneira complexa com a questão do desenvolvimento social e econômico através da soberania alimentar. Observamos neste capítulo, a partir do enfoque em escala nacional, regional e local, como a governança ambiental necessita de uma análise ao mesmo tempo sincrônica e diacrónica da estrutura da produção agrícola mexicana em conjunto, assim como da estrutura do mundo rural "tradicional" agrário e autóctone, procurando identificar, caracterizar e intervir no impacto das conjunturas econômicas nacionais e internacionais dentro do processo de construção de normas ambientais.

Sendo assim, através da questão da soberania alimentar e do surgimento da questão ambiental em uma região conhecida no México por suas necessidades alimentares, embora também citada cada vez mais

como exemplo dos esforços realizados nos últimos trinta anos para o reflorestamento, pudemos ver como se constroem os processos de governança ambiental em termos de participação, integração, acomodação e hibridação dos saberes tradicionais autóctones e rurais. Com ajuda de um contexto teórico usando a corrente Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) e o programa Modernidade/Colonialidade (M/C), fizemos primeiro um percurso histórico que mostrou as interconexões entre saberes autóctones-rurais e saberes científico-técnicos, tanto no que ambos têm de estrutural (intercâmbio com outras comunidades, Revolução Verde) como no que têm de conjuntural (colonização).

Além dessa interconexão histórica, possivelmente uma das observações mais interessantes é o fato de como as populações autóctones e rurais aproveitam diferentes oportunidades para construir projetos alternativos em interação com diferentes protagonistas: acadêmicos, políticos ou movimentos sociais. A visibilidade dos saberes autóctones e rurais, que permitiram os saberes acadêmicos, durante vários períodos, da visão tecnicista à visão ecologizada, permitiu que os mesmos subsistissem como categoria científica, como objeto de conhecimento. Esse auge no interesse por parte dos cientistas transformou esses saberes em consonância com várias categorias potenciais de intervenção política: técnica/agricultura, ecologia/meio ambiente, cultural/social.

Entretanto, no México — apesar da existência de um pensamento agroecológico de origem acadêmica e técnica, como mostramos — foi promovida uma série de iniciativas locais para a autossuficiência alimentar no meio rural. A institucionalização da política ambiental nacional se concentrou principalmente em apoiar a proteção do meio ambiente através do reflorestamento. Os programas de reflorestamento fomentaram a criação de espaços de participação em nível microrregional, complementando a política dedicada às reservas naturais e apoiando as iniciativas comunitárias.

Apesar de terem tido destaque, primeiro a insuficiência dos recursos dirigidos a essas iniciativas locais e, segundo, os conflitos entre as diferentes secretarias envoltas em sua gestão (Dumoulin, 2003), as populações autóctones e rurais aproveitaram esse interesse do Estado dirigido a elas para melhorar seus sistemas agroalimentares. Como vimos, grande foi o trabalho principal dos dez primeiros anos do CEDICAM, lutando por recuperar a fertilidade de suas terras graças ao programa ProArbol através dos recursos concedidos pelo Estado para enfocar-se logo em melhorar sua produção alimentar.

Contudo, pode-se questionar até que ponto as populações autóctones e rurais poderão aproveitar essas oportunidades, já que nos dias de hoje o apoio total às políticas ambientais e agrícolas diminuiu de maneira significativa. Cabe destacar que o PROCAMPO se renovou,

tornando-se um programa setorial de agricultura (2007-2012) embora devesse terminar em 2008, apesar de seu impacto, e que reforçou o desmatamento. O orçamento da SEMARNAT foi reduzido a 51,2 trilhões de pesos mexicanos em 2011, dos quais 0,99 trilhões foram destinados à CONANP (3,35 em 2002); 6,42 trilhões ao CONAFOR (12,6%), enquanto o orçamento do SAGARPA é de 73 trilhões de pesos mexicanos (OCDE, 2013).

Cabe mencionar que o papel da agricultura quanto ao lucro econômico também baixou muito nestes últimos vinte anos: em 2010, a participação do setor agrícola no PIB passou a ser de 3,5% (era de 5,4% em 1995), empregando 12,3% da população ativa (22,2% em 1995). O apoio à agricultura passou de 1,25% do PIB em 2000 para 0,7% em 2009-2011 (esse apoio passou de 23% da receita agrícola em termo bruto em 2000-2002 para 12% em 2000-2011) (OCDE, 2013) e se dedicou principalmente aos produtores comerciais.

Assim, apesar da multiplicidade de programas que funcionam há dez anos, a inexistência de um plano de ação para colocar essa Estratégia Nacional em prática evidencia a orientação que essa política assumirá e, sobretudo, de que maneira serão consideradas as múltiplas e diversas experiências que se desenvolveram no mundo rural e nas regiões mais vulneráveis e marginadas. A história mostra que é preciso um apoio estatal direto ou indireto, tanto para seu início ou implantação, quanto para se amplificar ou repetir em outras regiões.

Essas contradições continuam existindo em nível internacional. Assim, se o Convênio de Biodiversidade foi um grande avanço com o acordo de recursos fitogenéticos da FAO, reconhecendo a propriedade da biodiversidade por parte dos povos autóctones e a possibilidade de utilizar essa biodiversidade, questiona-se ainda como pode ser executada. É bem verdade, além disso, que o reconhecimento do papel central da agricultura familiar rural e autóctone na alimentação do planeta — já que proporciona 70% da produção alimentar mundial, tendo a FAO lhe dedicado o ano de 2014 — poderia ter tido um efeito de alavanca para o reconhecimento operacional dos saberes autóctones e rurais. Entretanto, como se deve interpretar o Prêmio Mundial da Alimentação (Voix de l'Amérique, 2014), desse mesmo ano, entregue ao Dr. Sanjaya Rajaram (mexicano que pertence ao CIMMYT, organismo que teve um papel-chave na Revolução Verde dos anos sessenta) por seu trabalho sobre a melhoria genética do milho graças às biotecnologias?

Será oportuno avaliar se a Conferência internacional sobre o clima (COP 21), que será realizada em Paris no ano de 2015, será uma nova oportunidade para a contribuição dos saberes autóctones e rurais, visando a construção de políticas dedicadas ao tema da Mudança

Climática. Em suas reuniões de preparação, já foi destacada a importância de convocar a agricultura familiar e rural para associá-la às reflexões sobre a questão climática.

SIGLAS E ACRÔNIMOS

CEDERSSA Centro de Estudos para o Desenvolvimento Rural Sustentável e a Soberania Alimentar
CEDICAM Centro de Desenvolvimento Integral Camponês da Mixteca
CETAMEX Centro de Estudos de Tecnologias Alter-autóctones para o México
CIMMYT / CIDRS Centro Internacional de Melhoramento de Milho e Trigo/Comissão Inter-secretarial para o Desenvolvimento Rural Sustentável
CONAFOR Comissão Nacional Florestal
CONANP Comissão Nacional de Áreas Naturais Protegidas Fidepal Fideicomiso da Palma
ICBG-MAIA International Cooperative Biodiversity Group-Maia
Inmecafé Instituto Mexicano do Café
Mas Agro Modernização Sustentável da Agricultura Tradicional
PDPSZRM Programa Produtivo Sustentável em Zonas Rurais Marginadas
PEC Programa Especial Concorrente
PIDER Programa Integral de Desenvolvimento Rural
PROCAMPO / PROMAC Programa de Apoios Diretos ao Campo/Programa de Conservação de Milho Crioulo
PRODERS Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável
SEDESOL Secretaria de Desenvolvimento Social
SAGARPA Secretaria de Agricultura, Gado, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação
SEMARNAT Secretaria de Meio ambiente e Recursos Naturais

BIBLIOGRAFIA

Agrawal, A. 1995 "Dismantling the Divide between Indigenous and Scientific Knowledge", *Development and Change* 26(3): pp. 413-439.

Agrawal, A. 2002 "Indigenous Knowledge and the Politics of Classification", *International Social Science Journal* 54(173): pp. 325-336.

Akrich, M.; Callon, M. e Latour, B. 2006 *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (Paris: Presses des Mines de Paris).

Alarcón Lavín, R. R. 2011 "La biopiratería de los recursos de la medicina indígena tradicional en el estado Chiapas. El caso ICBG-Maya", *Revista Pueblos y Fronteras* 6(10): pp. 151-180.

Altieri, M. A.; Fonseca, S. A.; Caballero, J. J. e Hernández, J. J. 2006 *Manejo del agua y restauración productiva en la región indígena Mixteca de Puebla y Oaxaca* (México: CEDEC).

Aswani, S. e Lauer, M. 2006 "Incorporating Fishermen's Local Knowledge and Behavior into Geographical Information Systems (GIS) for Designing Marine Protected Areas in Oceania", *Human Organization* 65(1): pp. 81-102.

Barreda, A. 2001 "Biopiratería y resistencia en México", *El Cotidiano* 18(110): pp. 21-39.

Bell, M. 1979 "The Exploitation of Indigenous Knowledge or the Indigenous Exploitation of Knowledge: Whose Use of What for What?", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 44-50.

Berkes, F. e Turner, N. J. 2006 "Knowledge, Learning and the Evolution of Conservation Practice for Social-Ecological System Resilience", *Human Ecology* 34(4): pp. 479-494.

Blanc, J. e Georges, I. 2012 "L'émergence de l'agriculture biologique au Brésil: une aubaine pour l'agriculture familiale? Le cas de producteurs de la ceinture verte de la ville de São Paulo", *Autrepart* 64: pp: 121-138.

Blauert, J. K. 1990 *Autonomous approaches to rural environment problems: the Mixteca Alta, Oaxaca, Mexica* (University of London, Wye College e Institute of Development studies, University of Sussex Brighton).

Blauert, J. e Quintanar, E. 2000 "Seeking Local Indicators: Participatory Stakeholder Evaluation of Farmer-to-Farmer Projects, Mexico" in M. Estrella (ed.) *Learning from Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation* (Londres: Intermediate Technology Publications).

Boidin, C. 2010 "Études décoloniales et postcoloniales dans les débats français", *Cahiers des Amériques latines* 62: pp. 129-140.

Bunch, R. 1985 *Dos Mazorcas de Maiz: Una guia para el mejoramiento agrícola orientado hacia la gente* (Oklahoma City: Vecinos Mundiales).

Callon, M. e Latour, B. 1981 "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them to Do So" in K. Knorr-Cetina (ed.) *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Microand Macro-Sociologies* (London: Routledge e Kegan Paul).

Castro-Gómez, S. 2005 *La Poscolonialidad Explicada a Los Niños* (Popayan: Universidad de Cauca).

Castro-Gomez, S. e Grosfoguel, R. (eds.) 2007 *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (Bogota: Universidad Javeriana/Universidad Central/Siglo del Hombre).

Castro Herrera, G. 1996 *Naturaleza y sociedad en la historia de América Latina* (Panamá: Cedla).

Cervantes-Godoy, D. e Dewbre, J. 2010 *Importance* économique *de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté* (Paris: Éditions OCDE).

Chambers, R. 1988 *Sustainable Rural Livelihoods: A Strategy for People, Environment and Development* (Londres: Earthscan).

Crespo, J. M. 2014 "Propuesta de Politicas sobre Saberes y Conocimientos Ancestrales, Tradicionales y Populares en el Proyecto Buen Conocer/Flok", *Cúpula do Bom Conhecer/FLOK society* de 27 a 30 de maio de 2014 em Quito, Equador.

Davis, A. e Wagner, J. R. 2003 "Who Knows? On the Importance of Identifying 'experts' When Researching Local Ecological Knowledge", *Human Ecology* 31(3): pp. 463-489.

Díaz León, M. A. e Cruz León, A. (eds.) 1998 *Nueve mil años de agricultura en México. Homenaje a Efraím Hernández Xolocotzi* (Chapingo: Grupo de Estudos Ambientais, A. C. e Universidade Autônoma).

Dumont, R. 1969 *Réforme Agraire et Modernisation de l'Agriculture au Mexique* (Paris: PUF).

Dumont, R. 1981 *Le mal-développement en Amérique Latine* (Paris: Seuil).

Dumoulin, D. 2003 "Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ONGs: Perspectives Mexicaines", *Revue Internationale Des Sciences Sociales* 4: pp-655-666.

Dussel, E. 2007 "Modernidad, imperios europeos, colonialismo y capitalismo (Para entender el proceso de la transmodernidad)" in E. Dussel, *Materiales para una política de la liberación* (Madri: Publidisa).

Escobar, A. 1995 *Encountering Developement: The making and Unmaking of The Third World* (Princeton: Princeton University Press).

Escobar, A. 1999 "After Nature: Steps to an antiessentialist political ecology", *Current Anthropology* 40(1): pp. 1-30.

Escobar, A. 2003 "Mundos y conocimientos de otro mundo. El programa de investigación de Modernidad/Colonialidad latinoamericano", *Revista Tabula Rasa* 1: pp. 51-86.

Escobar, A. 2011 "Ecología política de la Globalidad y la diferencia" in H. Alimonda *La naturaleza Colonizada. Ecología Política y minería en América Latina* (Buenos Aires, Ciccus/CLACSO).

Fairhead, J.e Leach, M. 2003 *Science, Society and Power: Environmental Knowledge and Policy in West Africa and the Caribbean* (Cambridge University Press).

Foyer, J.; Jankowski, F.; Blanc, J.; Georges, I. e Kleiche-Dray, M. 2014 "Saberes científicos y saberes tradicionales en la gobernanza ambiental: La agroecología como práctica híbrida", ENGOV Working Paper Series, Nº 14.

Flores Quintero, G. 2005 "Tequio, identidad y comunicación entre migrantes oaxaqueños", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* (8).

Gaillard, J.; Krishna, V. V. e Waast, R. (eds.) 1997 *Scientific Communities in the Developing World* (Sage Publications).

Godoy, R.; Reyes-García, V.; Byron, E. et al. 2005 "The Effect of Market Economies on the Well-Being of Indigenous Peoples and on Their Use of Renewable Natural Resources", *Annual Review of Anthropology* 34(1): pp. 121-138.

Goldman, M. J.; Nadasdy, P. e Turner, M. D. 2011 *Knowing Nature: Conversations at the Intersection of Political Ecology and Science Studies* (University of Chicago Press).

Gomez-Oliver, L. 2008 "Crisis alimentaria mundial y México", *Agricultura Sociedad y Desarrollo 5* (2): pp.115-141.

Gravel, N. 2009 "La gouvernance rurale au Mexique en reponse a la vulnerabilité paysanne extreme", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 34(68): pp. 111-145.

Greene, S. 2004 "Indigenous People Incorporated? Culture as Politics, Culture as Property in Pharmaceutical Bioprospecting", *Current Anthropology* 45(2): pp. 211-237.

Harding, S. 1997 "Is Modern Science an Ethnoscience?" in Shinn et al. (ed.) *Yearbook of the Sociology of Sciences*, Vol. 19 (Kluwer).

Hassink, R. 2005 "How to Unlock Regional Economies from Path Dependency? From Learning Region to Learning Cluster", *European Planning Studies* 13(4): pp. 521-35.

Howes, M. 1979 "The Uses of Indigenous Technical Knowledge in Development", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 12-23.

Howes, M.e Chambers, R. 1979 "Indigenous Technical Knowledge: Analysis, Implications and Issues", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 5-11.

Jankowski, F. 2012 "*Agro-*écologie*, gouvernance environnementale et dialogue des savoirs dans l'état de Oaxaca (Mexique)*" in M. Kleiche-Dray (coord.) ENGOV WP5 Report.

Jiménez Sánchez, L. 1984 "Entrevista a Efraim Hernández Xolocotzi", *Las Ciencias Agrícolas y Sus Protagonistas* 1.

Katz, E. 1994 "Du mûrier au caféier: Histoire des plantes introduites en pays mixtèque (XVIe-XXe siècle)", *Journal d'Agriculture Traditionnelle et de Botanique Appliquée* (JATBA), N° special Phytogéographie tropicale, 36 (1): pp. 209-244.

Katz, E. 2002a "Rites, représentations et météorologie dans la Terre de la Pluie (Mixteca, Mexique)", in Katz, E. Goloubinoff, M. e A. Lammel (ed.) *Entre ciel et terre: Climat et sociétés* (Paris: Ibis Press/IRD Editions): pp. 63-88.

Katz, E. 2002b "Stratégies agraires, luttes et adaptation: les paysans mixtèques face au changement", in A. Lammel e J. Ruvalcaba (eds). *Adaptation, violence et révolte au Mexique* (Paris: L'Harmattan): pp. 93-116.

Katz, E. 2005 "Plante, corps et cosmos. Le cycle agricole en pays mixtèque (México)", *Bulletin de la Société Suisse des Américanistes (BSSA)*, 69: 39-49.

Katz, E. e Kleiche-Dray, M. 2013 "Dynamic processes in the use of natural resources and food systems by indigenous and mestizo communities in Mexico and Brazil", *ENGOV Working Paper Series*, N° 3.

Kirsch, S. 2001 "Lost Worlds: Environmental Disaster, 'Culture Loss' and the Law", *Current Anthropology* 42(2): pp. 167-197.

Lander, E. 2000 "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocentrismo" in E. Lander (ed.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).

Lascoumes, P. 1994 *L'éco-Pouvoir. Environnement et Politiques* (Paris: La Découverte).

Lazos, E. 2012 "Conocimiento, poder y alimentación en la mixteca Oaxaqueña: tareas para la gobernanza ambiental" in M. Kleiche-Dray (coord.) ENGOV WP5 Report.

Leff, E. 1986 *Ecología y Capital: Hacia una perspectiva ambiental del desarrollo* (México: UNAM).

Léonard, E. e Foyer, J. 2011 *De la integración nacional al desarrollo sustentable: Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México* (México: CEDRSSA).

Long, J. e Attolini, A. 2009 *Caminos y mercados de México* (México: IIH-UNAM).

Mendoza García, E. 2002 "El Ganado Comunal en la Mixteca Alta. De la Epoca Colonial al Siglo XX. El caso de Tepelmeme", *Historia Mexicana* 51(4): pp. 749-785.

Mendoza García, E. 2004 *Los bienes de la comunidad y la defensa de las tierras en la Mixteca oaxaqueña. Cohesión y autonomía del*

municipio de Santo Domingo Tepenene, 1856-1912 (México D.F.: Senado de la República).

Mignolo, W. 2000 *Local histories/global design: coloniality, subaltern knowledge and border thinking* (Princeton University Press).

Mignolo, W. 2007 *La Idea de América Latina: La Herida Colonial y La Opción Decolonial* (Barcelona: Gedisa).

OCDE 2007 *Política Agropecuaria y Pesquera en México; Logros recientes y continuación de las reformas* (Paris: OECD).

OCDE 2013 *Examens environnementaux de l'OCDE* (México: OCDE).

O'Keefe, L. e Howes, M. 1979 "A Select Annotated Bibliography: Indigenous Technical Knowledge in Development", *The IDS Bulletin* 10(2): pp. 51-58.

Polanco, X. (ed.) 1989 *Naissance et développement de la sciencemonde. Production et reproduction des communautés scientifiques en Europe et en Amérique latine* (Paris: La Découverte).

Quijano, A. 1994 "Colonialité du pouvoir et démocratie en Amérique latine" in J. Cohen, L. Gómez e H. Hirata (eds.) *Amérique latine, démocratie et exclusion* (Paris: Harmattan).

Raj, K. 2007 *Relocating Modern Science: Circulation and the Construction of Knowledge in South Asia and Europe, 1650-1900* (Houndmills/Nova Iorque: Palgrave Macmillan).

Rivas Guevara, M. 2008 *Caracterización del manejo de suelo y uso del agua de lluvia en la Mixteca Alta: jollas* y maíces de cajete estúdio de caso: San Miguel Tulancingo, Oaxaca. Tese de Doutorado, Montecillo, Mexico: Colégio de Pós-graduados.

Rivas Guevara, M.; Rodríguez Haros, B. e Palerm Viqueira, J. 2008 "El sistema de jollas una técnica de riego no convencional em la Mixteca", *Boletín del Archivo Histórico del Agua*. Número especial Ano 13: pp. 6-16.

Romero Frizzi, M. 1990 *Economía y vida de los españoles em la Mixteca Alta:1519-1720* (Oaxaca: Instituto Nacional de Antropología e Historia/Governo do Estado de Oaxaca).

Romero Penaloza, J. et al. 1986 *Diagnóstico de la producción agrícola de las mixtecas oaxaqueñas Altas y baja*, Tomos II e III, centro Regional del Sur (México: UACH).

Sandez Lopez, J. 2013 *Conflictos y lucha Campesina en Oaxaca, 1970-80*. Tese de mestrado (Universidade de Sonora).

Sillitoe, P. 1998 "The Development of Indigenous Knowledge: A New Applied Anthropology", *Current Anthropology* 39(2): pp. 232-252.

Leigh Star, S. e Griesemer, J. R. 1989 "Institutional ecology, translations and Boundary Objects: Amateurs and professionals

in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39", *Social Studies of Science* 19(3): pp. 387-420.

Toledo, V. M. 1992 "Utopía y Naturaleza. El nuevo movimento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina", *Nueva Sociedad* (Caracas) 122: pp. 73-85.

Toledo, V. M. e Bartra, A. 2000 *Del círculo vicioso al círculo virtuoso: cinco miradas al desarrollo sustentable de la regiones marginadas* (México: Semarnap/Plaza y Valdés).

Trompette, P. e Vinck, D. 2009 "Retour sur la notion d'objetfrontière", *Revue D'anthropologie Des Connaissances* 4(1): pp. 11-15.

Turner, N. J.; Davidson-Hunt, I. J. e O'Flaherty, M. 2003 "Living on the edge: Ecological and cultural edges as sources of diversity for social-ecological resilience", *Human Ecology* 31(3): pp. 439-461.

Velasco Rodríguez, G. J. 1994 *La artesanía de la palma en la mixteca oaxaqueña* (Oaxaca: CIIDIR-IPN, Unidade Oaxaca).

Velásquez, J. C. 2002 "Sustainable Improvement of Agricultural Production Systems in the Mixteca Region of Mexico", NRG Paper 02-01 (México: CIMMYT).

Velásquez Hernández, J. C. e Santos, J. L. 2006 "CEDICAM: una organización de campesinos para campesinos en México", *LEISA*, sept: pp. 24-26.

Voix de l'Amérique 2014 "Sanjaya Rajaram, Prix Mondial de l'alimentation 2014" en <http://www.lavoixdelamerique.com/content/sanjaya-rajaram-prix-mondial-delalimentation- 2014-/1943748.html> (acesso em 15 de setembro 2014).

Waast, R. 1996 *Les sciences hors d'Occident au XXe siècle*, 7 tomes (Paris: ORSTOM). Waast, R. e Rossi, P. L. 2014 "Origins and shifts in meaning of ENGOV's keywords. A bibliometric study" in M. Kleiche-Dray (coord.) Engov WP5 Report.

Warman, A. 2001 *El campo mexicano en el siglo XX* (México: Fundo de Cultura Econômica).

Woods, C. 2002 "Life after Death", *The Professional Geographer* 54(1): pp. 62-66.

Pablo Andrade A.

Capítulo 4

O GOVERNO DA NATUREZA

A GOVERNANÇA AMBIENTAL PÓS-NEOLIBERAL NA BOLÍVIA E NO EQUADOR

INTRODUÇÃO

Em 2005 e 2006, coalizões eleitorais contra neoliberais ganharam o direto de controlar os estados boliviano e equatoriano, respectivamente. Nos dois países, esse desenvolvimento pôs um ponto final no modo de governar a extração dos recursos minerais e hidrocarbonetos que prevaleceu nas últimas décadas do século XX (Hogenboom, 2014). Os governos pós-neoliberais construíram novas instituições para a governança das atividades das indústrias extrativas. As novas regras do jogo mudaram o modo como os estados andinos se relacionam com as indústrias extrativas, mas não alteraram sua dependência da renda gerada pelos recursos naturais, embora tenham, de fato, mudado o modo como ela é distribuída.

O processo de mudança do neoliberalismo para o pós-neoliberalismo foi rápido e marcado por confusões e experiências abandonadas. Este capítulo descreve esse processo. Dois objetivos analíticos conduzem essa descrição: em primeiro lugar, identificar os fatores que conduziram as mudanças do neoliberalismo para o pós-neoliberalismo. Em segundo, apresentar as possibilidades abertas pela instalação do novo modo de gesttão da riqueza mineral e dos hidrocarbonetos para a criação de um "governo da natureza".

O ponto de partida da análise é que, embora o neoliberalismo tenha deixado de existir na Bolívia e no Equador, esse desenvolvimento não significa que o capitalismo deixou de existir, ou que essas sociedades estão de alguma maneira caminhando em direção a uma forma de economia que não seja baseada na renda gerada pelos recursos naturais. Bolívia e Equador são estados rentistas que continuam dependendo da renda gerada pela extração de hidrocarbonetos — petróleo e gás natural — e minerais; são estados rentistas. Nesse contexto, proponho que "governança pós-neoliberal dos recursos naturais" deve ser entendida principalmente em termos de regulação da renda dos recursos naturais. No entanto, pelos processos políticos em que se (re)construiu o atual conjunto de regulações, somaram-se a essa governança outros aspectos que ampliam o conceito para as relações gerais entre Estado, sociedade e natureza. O primeiro componente — regulação da renda — precede o neoliberalismo. Os agregados contemporâneos, fortemente manchados de ambientalismo, não são somente contra os neoliberais, mas são também contra os capitalistas e contra a exploração da natureza, e penetram no primeiro componente pelo lado das ideias, anseios e sonhos dos que decidem a política. Atualmente, esses dois grandes conjuntos de elementos têm coexistem de forma ambígua.

Uso um enfoque de economia política para tratar da natureza rentista da Bolívia e do Equador. A evidência foi construída a partir de duas perspectivas. Primeiramente, uma análise diacrônica permite relacionar os resultados atuais com a longa trajetória histórica de desenvolvimento fundamentado nos recursos naturais que predominou nos dois países. A segunda perspectiva parte do aspecto imaginativo, os ideais políticos, tal qual são apresentados em documentos oficiais dos governos, como evidência do tipo de governança que se tentou criar e as suas novas possibilidades (Baud, de Castro e Hogenboom, 2011).

1. RECURSOS NATURAIS, ESTADOS RENTISTAS, DESENVOLVIMENTO E PÓS-NEOLIBERALISMO

O debate contemporâneo sobre o desenvolvimento com base nos recursos naturais se instala a partir dos anos noventa do século passado. Numerosos estudos acadêmicos desenvolvidos nesta década chamaram a atenção sobre as relações entre a renda proveniente dos recursos naturais e desenvolvimento, destacando os impactos negativos da primeira sobre o segundo. Neste século, no entanto, as descobertas desses estudos pioneiros foram contestadas por um crescente corpus literário, principalmente em economia política.

Em meados dos anos noventa, o estudo pioneiro de Sachs e Warner mostrou que os países ricos em recursos naturais não haviam conseguido usar essa riqueza para promover crescimento econômico sus-

tentável, desenvolvimento social nem diversificação econômica. Mais ainda, a evidência mostrava que a abundância dos recursos inclusive prejudicava a existência de regimes democráticos. A tese da "maldição dos recursos naturais" indicava que o desenvolvimento com base em recursos naturais impunha fortes restrições à diversificação econômica e tornava os estados dependentes dessa renda, favorecendo a corrupção dos governantes, sua irresponsabilidade frente aos cidadãos e, em casos extremos, a instalação e consolidação de regimes autoritários (Auty e Gebb, 2001; Sachs e Warner, 1995; Karl, 1997; Whatchenkon, 1999; Ross, 2001; Acemoglu e Robinson, 2012; Robinson et al., 2006).

A tese da maldição dos recursos naturais pôs em dúvida as políticas aplicadas pelas instituições financeiras internacionais e as companhias transnacionais. Esses atores argumentavam que os países em vias de desenvolvimento podiam aproveitar suas vantagens comparativas no campo dos recursos naturais para acelerar seu desenvolvimento (Bebbington et al., 2008). Os governos neoliberais dos anos noventa adotaram essa tese. Os estudos críticos desenvolvidos no presente século examinaram os efeitos econômicos e sociais dessas políticas, determinando os efeitos da renda proveniente de recursos naturais no desenvolvimento político e econômico dos países nos quais esses recursos eram abundantes.

O debate posterior não conseguiu definir a questão no campo da economia dos recursos (Collier, 2010; Iimi, 2007), nem no campo das instituições políticas. De fato, cientistas políticos e economistas políticos do desenvolvimento mostraram que uma economia com base na extração dos recursos naturais afeta, de fato, o desenvolvimento das instituições políticas que controlam a apropriação e o uso das rendas estatais por essas atividades extrativas (Bebbington et al., 2008; Collier, 2010). Esse efeito prejudicial é mediado por uma variável especificamente política: a adoção, por parte dos responsáveis pelas decisões governamentais, de um modelo rentista de governança dos recursos naturais, sua entrada nos cofres fiscais e seu uso. Bebbington argumentou que esse desenvolvimento é estimulado ainda pela política das instituições financeiras internacionais e as companhias transnacionais (Bebbington et al., 2008). Ou seja, esses atores impulsionariam a adoção por parte dos governos dos países em desenvolvimento de um tipo de instituição regulatória que, em médio e longo prazo, levaria à evolução para um Estado rentista, e muito provavelmente para a criação das condições em que se produz o efeito conhecido como "maldição dos recursos naturais".

Por sua vez, alguns estudiosos latino-americanos criticaram a ideia do desenvolvimento com base nos recursos naturais na tese conhecida como "modelo extrativista". De acordo com essa perspectiva,

era preciso somar aos impactos negativos das rendas dos recursos naturais os efeitos especificamente latino-americanos. Por um lado, o crescimento baseado em recursos naturais havia impedido que os países latino-americanos ganhassem maior autonomia internacional; por outro, as rendas extrativas haviam induzido a formação de um Estado que, além de ser rentista, é depredador da natureza. Esse efeito seria especialmente grave quando essa depredação ocorresse em áreas habitadas por povos indígenas, afetando ecossistemas particularmente frágeis. Ambos os efeitos confirmariam uma trajetória social capitalista depredadora e dependente (Gudynas, 2009 e 2012; Acosta, 2003; Acosta e Schuldt, 2009).

Nos anos recentes, vários estudiosos criticaram o consenso negativo sobre o desenvolvimento baseado nos recursos naturais. As críticas se concentraram em dois grandes campos. Primeiro, a simples reação entre abundância de recursos naturais e desenvolvimento limitado não se deu por completo. Estudos comparativos estabeleceram que a evidência sobre países abundantes em recursos naturais mostra que, sob certas condições, eles podem alcançar altos níveis de renda, relativa igualdade, alto grau de diversificação econômica — além de serem democracias. Ainda mais importante é o fato de que essas conquistas se deram tantos em países avançados (Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Noruega) como em países emergentes (Brasil, Chile, África do Sul, Indonésia) e em desenvolvimento (Botswana costuma ser o exemplo mais citado, mas também vêm sendo citados Bolívia e Equador) (Gylfason, 2012; Thorp et al. 2012, Hujo, 2012; Dunning, 2008).

De acordo com essa literatura, a tese da maldição dos recursos sofre de cegueira analítica ao não diferenciar entre "abundância de recursos" e "dependência de recursos". De fato, um país pode possuir abundantes recursos naturais como capital natural, mas não depender da exploração desses recursos para seu funcionamento econômico (Gylfason, 2012). A dependência ocorre quando a diversificação econômica do país em questão é baixa ou muito baixa (Thorp et al., 2012).

O segundo campo das críticas tem a ver com o duplo direcionamento dos efeitos da renda dos recursos naturais. Uma abundância de recursos naturais pode ter um efeito favorável para o autoritarismo ou para a democracia; pode aumentar o interesse das elites depredadoras e o controle do Estado com o objetivo de preservar seu controle sobre a distribuição da renda (Acemoglu e Robinson, 2012), e simultaneamente enfraquecer a redistribuição das rendas privadas aumentando o atrativo da democracia (Dunning, 2008). Do mesmo modo, é possível que uma abundância de recursos naturais eleve os custos da diversificação econômica, mas também que um Estado ativo possa pagar

esses custos graças aos recursos fiscais recebidos a partir da renda dos recursos naturais (Thorp et al., 2012; Bebbington, 2012). Ao investir esses recursos fiscais em instituições que favoreçam a coordenação entre setores econômicos emergentes e a acumulação do capital humano, o Estado estaria favorecendo a diversificação econômica (Orihuela, 2012; Guajardo, 2012; Diestche, 2012; Ascher, 2012).

A controvérsia pode ser resolvida ao se diferenciar os Estados rentistas de outros tipos de Estado (Dunning, 2008). Não são apenas os recursos em si, mas também a abundância da renda que produzem efeitos sobre os Estados. O que não está em dúvida é que o uso de certos recursos gera renda para os estados. A exploração de recursos minerais, petróleo e gás cria rendas para os estados e, dadas certas condições, pode transformá-los em estados rentistas. Por que isso ocorre?

A tradição da economia política faz distinção entre "lucro" e "renda". O primeiro é conseguido quando os fatores de produção (capital, terra e trabalho) são dispostos ao seu melhor uso e produzem um retorno. A segunda constitui um excesso sobre esse retorno; são lucros extranormais. Três características tornam a exploração dos recursos minerais rentáveis para os Estados: frequentemente se trata de atividades de capital intensivas de enclave (Hirschmann, 1977); os depósitos minerais ou de petróleo não podem se mover de um lugar para o outro, estão geograficamente concentrados e os altos custos de investimento em capital necessários para a extração geram uma base impositiva relativamente não elástica (Mommer, 2002); finalmente, inclusive nos países com regimes que permitem a propriedade privada desse tipo de recursos — como o Reino Unido ou os Estados Unidos — os estados podem facilmente transformar as atividades extrativas em uma base de renda (Dunning, 2008). Os estados podem, portanto, apropriar-se de uma parte significativa da renda obtida pela exploração dos recursos minerais e petroleiros sem maior esforço, principalmente quando se envolvem diretamente na extração desses recursos, como é o caso da Bolívia e do Equador.

Os extraordinários lucros que nascem da exploração dos recursos naturais — no sentido restrito do qual venho tratando: minerais, petróleo e gás natural — fluem para os Estados "como maná vindo do céu", economizando politicamente penosos esforços impositivos ou distributivos, e provendo fundos disponíveis para o gasto público. Um estado rentista é aquele "no qual as rendas fornecem uma parte significativa dos recursos do governo" (Dunning, 2008). Nesse sentido, e somente nesse sentido, é que consideraro ao longo do texto os estados boliviano e equatoriano como "estados rentistas".

Os estados rentistas se mantém sobre um conjunto de regras que regulam as indústrias extrativas. Essas regras determinam as con-

dições de acesso aos recursos naturais, como e quanto dos lucros obtidos pelas indústrias extrativas é apropriado pelo Estado, além de quem intervém nas decisões-chave relacionadas à autorização das atividades extrativas, assim como nas que correspondem à distribuição da renda. Esse conjunto de regras constitui o núcleo da governança dos recursos naturais. Collier (2010) sugeriu que, adicionalmente, as regras deveriam incluir normas específicas sobre o manejo dos custos ambientais e sociais associados à exploração dos recursos e da vulnerabilidade econômica derivada da exposição da economia do país aos ciclos de disparada e queda dos preços internacionais dos minerais ou hidrocarbonetos exportados. Esse último conjunto de regras é secundário em relação à essência do funcionamento dos estados rentistas, embora seja essencial do ponto de vista ambiental.

O ponto-chave que iluminou a discussão recente sobre política e renda mineira é que a distribuição da renda é o objeto primário dos conflitos políticos nos estados rentistas. Em particular, a literatura defende que essas rendas podem ser usadas pelos governos para manter a dependência dos recursos naturais, concentrando o poder econômico e político em uma elite, ou então os governos podem optar por usar as rendas para diminuir a dependência dos recursos naturais, diversificar a economia e beneficiar a um conjunto relativamente majoritário dos cidadãos. Bebbington (2012) indicou que no estudo do desenvolvimento nos Andes deve se fazer uma consideração especial aos conflitos relacionados às indústrias extrativas, considerando que elas "têm um grande significado para a mudança econômica política nacional e subnacional". Por sua vez, Gylfasson (2012) argumentou que o investimento de rendas oriundas da mineração no desenvolvimento social é uma estratégia integral do crescimento econômico; em particular "o nível e composição do gasto estatal deve ser uma diferença para o crescimento".

Desse modo, o debate acerca da renda proveniente da mineração tende a se concentrar em um conjunto de perguntas sobre o desenvolvimento. As rendas provenientes da mineração podem se unir e agir como combustível para impulsionar o desenvolvimento econômico e social de um país? Que mecanismos influenciariam positivamente o desenvolvimento, e quais negativamente? Que condições conduzem à criação e consolidação de instituições que podem apadrinhar a diversificação econômica, melhorar a distribuição de renda da população, assegurar a responsabilidade dos governantes frente aos cidadãos e a qualidade de vida desses cidadãos? O atual crescimento dos preços dos minerais e hidrocarbonetos beneficia ou prejudica as oportunidades de desenvolvimento dos países andinos?

As respostas para essas perguntas ainda não foram dadas, nem tentaremos fazê-lo neste capítulo. Simplesmente indicaremos sua

presença no campo do debate acadêmico, mas também público, dos governos e sociedades andinas. No entanto, o debate sobre recursos-desenvolvimento é somente um dos polos presentes na discussão latino-americana sobre os recursos; o outro polo tem não apenas uma visão normativa diferente (por exemplo, o desenvolvimento não é desejável), mas também fontes intelectuais distintas. Trataremos brevemente desse segundo campo antes de expor nosso argumento claramente e imediatamente passar para a discussão dos casos empíricos.

Com base nos estudos avançados sobre economia ecológica e ecologia política, movimentos sociais, organizações ambientalistas, intelectuais e acadêmicos latino-americanos e de outras regiões têm observado a extração de recursos naturais além de seus efeitos de desenvolvimento. O elemento comum dessa diversidade de perspectivas é o fato de valorizarem a sustentabilidade dos ecossistemas e sociedades de uma maneira complemente diferente do utilitarismo inerente ao pensamento econômico dominante (Nelson, 1995).

Um segundo elemento comum é a dupla crítica ao capitalismo neoliberal e à ideia de desenvolvimento em si mesma (por exemplo, Alimonda, 2011; Escobar, 2011; Gudynas, 2009; Acosta, 2003). A tese principal dessa crítica é que a expansão do capitalismo requer constantemente novas fontes de recursos naturais, cuja exploração beneficia exclusivamente os países industriais, mesmo quando em curto e médio prazo gere uma "ilusão de desenvolvimento" nos países latino-americanos. Essa ilusão se caracteriza por ciclos de crescimento econômico rápido, com uma modernização parcial e fragmentada das sociedades. Esses ciclos são considerados ilusórios porque historicamente demonstraram ser insustentáveis com o passar do tempo. Os períodos de *boom* de recursos naturais produzem lucros em infraestruturas e qualidade de vida, mas somente de maneira temporal. Soma-se a isso o fato de que esse "progresso" tende claramente a beneficiar os setores urbanos, além de supor grandes custos ambientais e sociais.

Entre os custos que têm sido particularmente trazidos à luz pela literatura estão a destruição de ecossistemas altamente biodiversos e a destruição de grupos sociais cujo modo de vida têm sido radicalmente alterado pela presença de atividades extrativas. Da mesma maneira, a literatura tem mostrado que esses custos tendem a se cristalizar na organização política das sociedades latino-americanas, que está orientada a preservar e intensificar a desigualdade social, e a manter de fora das decisões políticas as populações campesinas e indígenas, a ponto de autores como Alimonda e Escobar chegarem a afirmar que se trata de uma "colonização da natureza".

A literatura latino-americana se encontra muito próxima dos argumentos apresentados por economistas ecológicos e sociólogos

ecológicos europeus e anglo-saxões. Os primeiros demostraram que o crescimento econômico experimentado pelos países latino-americanos duraexnte os *booms* de recursos naturais aconteceram somente devido a uma troca desigual do fluxo de materiais, em um tipo de versão ecológica da tese Prebisch-Singer (capítulo 2; Muradian et al., 2012; Vallejo, 2009; Martínez Allier et al., 2010). Da mesma maneira, Muradian et. al (2012) mostraram que inovações tecnológicas recentes nas indústrias extrativas tornaram economicamente rentável a exploração de jazidas minerais e de hidrocarbonetos localizados nas zonas remotas, normalmente habitadas por povos indígenas (a Amazônia equatoriana e Bolívia, por exemplo). A expansão da "fronteira extrativa" ocasiona a acelerada destruição de ecossistemas essenciais para a sobrevivência do planeta, assim como o aumento de conflitos socioambientais que colocam em risco a coesão das sociedades latino-americanas, particularmente das sociedades andinas.

Bebbington (2012) defende que os impactos das indústrias extrativas nos Andes têm sido claramente negativos em várias dimensões: na construção de territórios, na alteração irreversível de paisagens, na perda de ecossistemas e na quase paralisação da inovação institucional. Esses efeitos negativos levam o autor a concluir que "qualquer decisão de atrelar o desenvolvimento nacional ou regional à indústria extrativa parece incorrer em riscos comparáveis aos que Fausto correu quando fez um pacto com o diabo". Finalmente, e seguindo a tese do "metabolismo social" de Fischer-Kowalsky (1999), a literatura contrária à exploração de recursos naturais argumenta que, até mesmo no caso de se produzir uma exploração baixa em custos ambientais e sociais com consequências positivas para as sociedades, o custo maior que ocorria em nível global seria o aumento do uso de recursos materiais e da produção de resíduos que não podem ser digeridos pelo planeta; ou seja, um metabolismo social acelerado insustentável no nível planetário.

Para além de suas preferências normativas, que como se verá mais adiante, exerceram grande influência no debate político andino recente, a literatura de viés ambientalista tornou visíveis os elementos próprios à base rentista dos estados boliviano e equatoriano. Em primeiro lugar, evidenciou que a formação de estados rentistas supõe um conjunto de enormes custos ambientais e sociais que não somente são ignorados pela literatura de economia política e economia de desenvolvimento, mas também são ativamente mantidos fora da discussão pública por acadêmicos, instituições financeiras internacionais e governos que controlaram esses estados. Em segundo lugar, mostrou que o conjunto de regras que governam as indústrias extrativas nos estados rentistas é insuficiente para alcançar o objetivo de uma governança ambiental que garanta a sustentabilidade das sociedades.

O conjunto dos debates que resumimos aqui nos permite considerar o argumento central deste capítulo de maneira estilizada, a fim de que na seção seguinte possamos apresentar e analisar a evidência que Bolívia e Equador oferecem sobre o que chamei de "governança ambiental pós-neoliberal". Entendo que esse é um sistema de regras que governa o acesso e o uso de recursos naturais. Também entendo que essas regras são formais, mas geram espaço para práticas informais; elas são criadas, negociadas e postas em ação por atores coletivos ou organizações, e a influência que podem ter esses atores depende da seleção que as regras em si mesmas fazem sobre quem é um ator autorizado para participar no jogo. Nunca é demais recordar que o sistema de regras é altamente político; ou seja, que as regras organizam o conjunto de atividades de cooperação e conflito mediante o qual os habitantes de Bolívia e Equador recebem, usam, produzem e distribuem recursos para produzir e reproduzir sua vida social e biológica (Leftwich, 1983 [2010]).

Analiticamente, a governança ambiental pós-neoliberal na Bolívia e no Equador — e possivelmente em outros estados rentistas latino-americanos — pode ser compreendida como um sistema em três níveis. No centro estariam as regras de governança de recursos naturais, isto é, as regras que governam a extração dos recursos e a produção de renda para os estados. Nesse nível, o número de atores é mínimo porque inclui unicamente as elites governamentais, certas agências estatais e as companhias (publicas e/ou privadas) que realizam as atividades extrativas.

Um segundo nível, semiperiférico, estaria constituído pelas regras que governam a distribuição da renda, em particular aquelas que são destinadas a funcionar como algum tipo de compensação para populações especialmente afetadas pelas atividades extrativas, assim como regras que estabelecem capacidades de monitoramento sobre danos ambientais causados por elas, e a atribuição de responsabilidades por esses danos. Esse nível inclui responsáveis por decisões políticas de alto nível do governo, agências estatais especializadas — assim como no nível anterior — mas também outros atores como grupos de cidadãos organizados e profissionais especialistas, que atuam como consultores da avaliação, monitoramento e determinação dos danos ambientais (van Dijck, 2014).

Finalmente, o terceiro nível conteria a maneira geral como são reguladas as relações entre Estado, sociedade e natureza (o ambiente). Além se ser o nível menos formalizado de todos, é também o que admite o maior número de atores; está aberto para a participação de cidadãos que por qualquer razão tenham algum interesse nas decisões relacionadas à natureza e ao uso de recursos em sua sociedade. Por-

tanto, nesse nível podem atuar organizações de ativistas ambientais, grupos especializados de cidadãos — comunidades acadêmicas, por exemplo — e outros grupos.

Os níveis — ou camadas — coexistem e se comunicam entre si de maneira diferenciada. Mas essa interação só é possível se os estados rentistas dos quais tratamos também forem democracias. O nível mais extremo ou periférico não somente admite uma pluralidade de temas e atores por sua própria natureza, como também a possibilidade de colocar publicamente em dúvida o que ocorre na semiperiferia e no núcleo do sistema de governança. Dadas as circunstâncias adequadas, a transformação de um tema não polêmico para um assunto disputado pode desencadear movimentos de fora para dentro. De fato, os atores, usando mecanismos formais e informais, podem passar a se incluir, temporal ou permanentemente, no segundo nível e, caso sua ação seja bem-sucedida, modificar a distribuição de renda ou as regras que governam a ação das agências governamentais. Isso não ocorreria, no entanto, com o nível nuclear. Passar dele para os temas periféricos seria praticamente impossível, além de ser muito difícil a inclusão de atores não governamentais do nível periférico. Isso aconteceria porque o conjunto de regras de governança de recursos naturais está destinado a bloquear as tentativas de comprometer as garantias de extração de rendas minerais. Somente em condições claramente extraordinárias poderia se alterar esse componente nuclear. Em outras palavras, o nível periférico é radicalmente democrático, a semiperiferia é "democratizável" e o núcleo é claramente autoritário.

2. BOLÍVIA E EQUADOR: DA RECONFIGURAÇÃO DO RENTISMO À GOVERNANÇA AMBIENTAL

Nas páginas anteriores afirmamos que a Bolívia e o Equador são "estados rentistas". O que significa isso exatamente? Em primeiro lugar, que esses estados andinos dependem para seu funcionamento da existência de um fluxo da renda para seus cofres. Em segundo lugar, que os estados boliviano e equatoriano captam essas rendas diretamente da atividade de indústrias extrativas de minerais e hidrocarbonetos, e que essas rendas substituem outras fontes politicamente mais caras (impostos, por exemplo). Terceiro, que os estados, graças à renda, podem implementar ações distributivas politicamente menos custosas do que suas alternativas (por exemplo, reformas depropriedade urbana ou rural). Finalmente, que essas características interagem entre si para produzir um efeito geral de aceitação do governo no poder, e mais geralmente do Estado. A evidência disponível indica que as características enumeradas estão presentes nos dois países. Se isso é

fato, cabe uma segunda pergunta: qual foi o impacto do recente *boom* dos minerais e hidrocarbonetos na Bolívia e no Equador?

Começando aproximadamente nos anos 2000 a 2002, Bolívia e Equador retomaram ritmos de crescimento econômico importantes. O mais relevante é que, pelo menos desde a metade da década passada, esse crescimento esteve acompanhado por significativas reduções da pobreza e da desigualdade. Essas tendências obedecem a três grandes fatores: primeiro, o aumento nos mercados mundiais dos preços do petróleo, gás e minerais exportados pelos dois países; segundo, os estados andinos recuperaram sua capacidade para captar as rendas produzidas pela exploração dos recursos naturais; terceiro, os governos investiram em melhorar a capacidade estatal para administrar as rendas direcionando-as à distribuição ampla dos benefícios do crescimento econômico, e — em menor medida — para tentar estabelecer uma mudança nas relações entre o setor rentista e o da produção de suas economias.

Essas tendências dependem entre si e se reforçam mutuamente. Os estados boliviano e equatoriano conseguiram melhorar suas capacidades de distribuição e, portanto, contribuíram para melhorar a qualidade de vida de suas populações — especialmente as mais pobres — porque dispõem dos recursos fiscais que conseguem captar as atividades das indústrias extrativas (Paredes, 2012). Por sua vez, o aumento da capacidade dos estados boliviano e equatoriano para captar a renda dos recursos naturais melhorou sua base fiscal. O amplo volume dessas rendas é possível porque a margem de lucro das indústrias extrativas, mesmo após descontar as rendas que são transferidas aos estados — é mais do que suficiente, dado o alto preço de seus produtos nos mercados mundiais (Muradian et al., 2012). Finalmente, a instabilidade política que predominou nos dois países nas décadas anteriores desapareceu.

Tabela 1
Redução da pobreza e da desigualdade na Bolívia e no Equador

	Bolívia 1990	Bolívia 2009	Equador 1990	Equador 2009
Taxa de pobrexa	n.d.	50%	n.d.	25,3%
Coeficiente de Gini	42	56,3	50	47

Fontes: Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. SENPLADES, <http://www.planificacion.gob.ec/lapobreza-y-la-desigualdad-caen-sistematicamente-en-ecuador/>.

A situação atual da Bolívia e do Equador contrasta fortemente com a que predominou nas duas últimas décadas do século XX (CEPAL, 2013). Durante esses anos, os dois estados reduziram em grande medida suas capacidades para oferecer serviços sociais tais como saúde, educação ou transferências de dinheiro para as populações pobres. Os baixos preços internacionais dos recursos naturais e a incapacidade dos governos para aumentar os ingressos estatais impediram que os estados aplicassem políticas distributivas. Portanto, nas décadas de oitenta e noventa do século anterior, a Bolívia e o Equador experimentaram uma contínua deterioração das condições de vida da população, o aumento da pobreza — principalmente nos setores rurais — e uma crescente desigualdade (Lefeber, 2003). Os dois países experimentaram paralelamente uma forte instabilidade política, uma situação típica dos estados rentistas da América Latina nos quais a dependência de recursos naturais é alta e a desigualdade da renda e da riqueza não baseadas nos recursos naturais também é elevada (Dunning, 2008).

O atual *boom* dos recursos naturais não é, no entanto, a causa da formação da Bolívia e do Equador como estados rentistas, mas apenas de sua reativação e reconfiguração. De fato, recentes pesquisas históricas e de economia política indicam que a Revolução de 1952 na Bolívia — e o *boom* petroleiro dos anos setenta em ambas as nações — foram os episódios-chave para a conformação dos atuais estados rentistas. Neste ponto é necessário separar a descrição histórica dos países, para em seguida retomarmos a análise conjunto dos efeitos do *boom* de recursos naturais contemporâneo.

2.1 BOLÍVIA

A exploração de minerais certamente foi o elemento central e constante na história boliviana. A exploração de prata em Potosí, localizada na atual Bolívia, foi uma das maiores fontes de renda para a Coroa Espanhola durante a conquista. No entanto, com a desintegração do Império Espanhol no início do século XIX, o Estado que se configurou sobre o território da atual Bolívia não herdou da Coroa espanhola o controle sobre a mão de obra e o comércio (Klein, 2008). Ainda mais importante, o declínio, tanto das antigas minas coloniais como do preço internacional da prata durante todo o século XIX contribuiu pouco para a formação do estado boliviano. No final do século XIX, a prata foi substituída pelo descobrimento e exploração de estanho, chegando a transformar a Bolívia no primeiro produtor mundial de estanho no período 1900-1920. A economia boliviana se desenvolveu rapidamente em torno da exportação de estanho, e a participação desse mineral nas exportações bolivianas passou de 50% em 1910 para 70% em 1920, até alcançar uma máxima de 93% em 1930 (Paredes, 2012).

A prosperidade econômica trazida pelo *boom* de exportação permitiu o desenvolvimento do estado boliviano, mas a maior parte da renda proveniente da mineração do estanho não foi captada pelo Estado, mas sim por uma elite fechada e extraordinariamente pequena, graças ao fato de ser a proprietária das minas e controlar a cadeia de exportação do mineral. Três companhias (Aramayo, Hoschild e Patiño) eram donas de quase a totalidade das minas bolivianas e das refinadoras do mineral bruto (Dunkerley, 1984). Essa oligarquia, embora não controlasse diretamente o estado boliviano, foi muito ativa na política, especialmente para bloquear as tentativas dos governantes de captar uma porcentagem maior da renda do estanho para o Estado.

Durante o período do *boom* do estanho e antes da nacionalização das minas em 1952, "as tentativas do Estado de captar mais renda [...] implicavam uma dinâmica substancialmente redistributiva [...] qualquer captação de renda pelo Estado para propósitos de maior gasto público teria redistribuído a renda da oligarquia do estanho para [...] o restante da população" (Dunning, 2008: 235). Simplificando, a pressão dos grupos sociais excluídos da renda mineira — em particular os operários do estanho e os grupos intelectuais reformistas — gerava tentativas do governo de captar a renda proveniente da mineração, que eram respondidas pela oligarquia mineradora com golpes de Estado e repressão. O Estado queria ser rentista, mas o modelo de propriedade e o poder econômico e político da elite mineradora não permitia. Os governos bolivianos daqueles anos tinham um único recurso para ampliar sua base fiscal: aumentar os impostos do setor não minerador da economia, ação que aumentava o descontentamento das classes não mineradoras. Finalmente, essa dinâmica estourou com a Revolução de 1952.

A tomada do Estado pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) e pela Central Operária Boliviana (COB) em 1952 levou à nacionalização das minas em outubro desse mesmo ano e à formação da companhia estatal Corporação Mineira da Bolívia (Comibol) (Paredes, 2012). Graças a esse controle direto da renda mineradora, ela se transformou na principal fonte de renda do Estado e no combustível do gasto público no restante da economia. Entre 1952 e 1964, quando um golpe de Estado militar pôs um ponto final na revolução, o Estado boliviano empregou a renda proveniente da mineração para moderar o conflito distributivo, investir no desenvolvimento de outros setores da economia — em particular o manufatureiro e o crescimento da economia agrícola do Oriente boliviano — e a criação de uma cidadania nacional (Klein, 2008; Soruco, 2010; Crabtree e Crabtree-Condor, 2012). No entanto, fatores domésticos e relacionados à economia internacional — principalmente o longo e grave declínio do preço do es-

tanho — conspiraram contra esse primeiro momento de configuração do Estado rentista boliviano.

O fator decisivo para a formação do atual Estado rentista veio com o *boom* petroleiro dos anos setenta. A exploração do petróleo — e mais recentemente do gás — no Oriente boliviano teve início cedo, por volta de 1900, e desde 1937 foi controlada pelo Estado boliviano através da companhia estatal Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB). No entanto, durante a revolução e, em particular, depois do golpe militar de 1964, a YPFB foi progressivamente perdendo o controle da extração petroleira (Humphreys Bebbington, 2012). Em 1969, justamente a tempo para o *boom* petroleiro dos anos setenta, o Estado voltou a nacionalizar a indústria petroleira. O governo de Hugo Bánzer aprovou em 1972 uma Lei de Hidrocarbonetos que permitiu abrir concessões petroleiras e que estabelecia novos modelos de captação de renda para o Estado boliviano. De acordo com várias fontes, a exploração petroleira durante toda a década de setenta se expandiu exponencialmente: em 1974 a renda petroleira permitia equilibrar as contas do Estado, já em 1979 as exportações de petróleo e gás natural representavam 30% das exportações bolivianas (Miranda, 2008). Como observa Dunning, "por volta do fim dos setenta, a Bolívia claramente havia presenciado um *boom* petroleiro que [...] exerceu um impacto substancial nos cofres do fisco" (Dunning, 2008: 244).

Embora, nos anos oitenta, tanto a produção petroleira quanto os preços do petróleo no mercado mundial tenham diminuído, a renda petroleira teve um aumento em sua participação no tesouro do Estado. De fato, o governo de Jaime Paz Zamora obrigou por lei a YPFB a transferir um montante cada vez maior de seus lucros para o governo central, chegando a representar 60% dos recebimentos estatais. Nos anos noventa, a dependência da renda petroleira tendeu a declinar. Esse desenvolvimento iniciou a fase neoliberal do Estado boliviano.

Confrontado com graves desequilíbrios macroeconômicos, o governo de Vitor Paz Estenssoro incumbiu o então ministro de planejamento e futuro presidente da república Gonzalo Sánchez de Lozada de reformar o setor petroleiro. Inspirado na ideologia neoliberal, Sánchez de Lozada fez retroceder a participação do Estado boliviano na renda petroleira de 50% para 18% (Dunning, 2008). A ideia por trás desse corte era atrair o investimento estrangeiro para a exploração de novos campos petroleiros e desenvolver a exploração de jazidas de gás natural recém-descobertas. A renda fiscal obtida a partir da renda petroleira diminuiu drasticamente até alcançar somente 7% dos recebimentos fiscais totais (Dunning, 2008). Por outro lado, embora o investimento estrangeiro efetivamente tenha fluído para a exploração de gás — particularmente a partir de 1997 — as reformas de Sánchez

de Lozada impediram que esse novo desenvolvimento contribuísse significativamente para a renda governamental. Em seu lugar, empresas latino-americanas (Petrobrás, Pluspetrol) e transacionais não latino-americanas (Repsol, British Gas, Amoco-British Petroleum, Total ELF) se beneficiaram majoritariamente da exploração de gás. Para o povo boliviano, essa situação era muito semelhante a que prevalecia na época do estanho.

A crescente oposição de setores populares e de políticos de esquerda aos efeitos da capitalização, somada ao aumento de expectativas sobre o gás como motor de um renovado desenvolvimento nacional, finalmente explodiram em 2003 em oposição ao projeto governamental de construir um gasoduto do oriente da Bolívia até o Chile. A Guerra do Gás pôs fim à segunda administração de Sánchez de Lozada, levando ao extremo a luta política pela captação da renda de recursos naturais pelo Estado boliviano, o que provocou a rápida mudança de governos entre 2003 e 2005.

A experiência neoliberal de desarmar o Estado rentista boliviano chegou ao fim com a eleição de Evo Morales como presidente. Em 2006, o governo de Morales voltou a nacionalizar a indústria petroleira e de gás boliviana, aumentando a participação do Estado nas rendas do setor para 82% — diante dos 18% que haviam existido nos noventa e dos 50% aprovados por referendo em 2004 — ainda que tardiamente, em 2007, a participação efetiva do Estado se estabilizou em 50% da renda (Miranda, 2008). Finalmente, em 2009, após a aprovação da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, o Estado garantiu seu controle sobre os recursos naturais não renováveis de forma favorável para o governo central, e em detrimento das exigências dos departamentos de Media Luna (Santa Cruz, Tarija, El Beni) e das pretensões dos indígenas organizados em Territórios Originários Indígenas Campesinos, onde estão localizadas as jazidas de hidrocarbonetos (Humphreys Bebbington, 2012). A importância desses desenvolvimentos tem sido amplamente reconhecida e difundida pelo governo boliviano, que em 2013 afirmava que a nacionalização dos hidrocarbonetos tinha "gerado mais de cinco milhões de dólares para sua redistribuição", e que a YPFB havia se transformado "na maior Corporação Empresarial do país" (Presidência da República, 2013).

2.2 EQUADOR

É possível identificar três grandes momentos dentro do processo de construção do Estado equatoriano durante o século XX, todos eles relacionados aos *boom*s e colapsos da exploração de recursos naturais. De maneira geral, esses momentos compreendem os anos vinte e trinta, o segundo entre o período de pós-guerra até o início dos anos

oitenta, e terceiro durante o período neoliberal (em particular a primeira metade da década dos noventa). Os dois últimos períodos e o mais recente — a partir da eleição de Rafael Correia em 2006 — correspondem à construção, reforma e reconstrução do Estado rentista.

De forma ainda maior do que na Bolívia, o Equador se beneficiou com o *boom* dos preços do petróleo nos anos setenta. Somado ao início da exploração de petróleo na Amazônia equatoriana, as Forças Armadas deram um golpe de Estado e abraçaram um programa de nacionalização do petróleo e desenvolvimento conduzido pelo Estado. O governo militar do General Rodriguez Lara (1972-76) seguiu de maneira explícita uma política de "semeadura do petróleo", ou seja, de investimento das rendas fiscais petroleiras em infraestrutura e em empréstimos para a indústria e outras políticas que buscavam diversificar a base industrial do país, melhorar sua produtividade e a do setor agrícola. Mesmo que o debate sobre as conquistas do Governo de Rodriguez Lara permaneça em aberto (Conaghan, 1988; North, 1985), existe um consenso de que esse governo efetivamente conseguiu institucionalizar uma trajetória de desenvolvimento que promoveu o crescimento econômico do país, a manutenção e expansão da infraestrutura e a capacidade do Estado, com a disposição de amplos recursos fiscais provenientes das exportações petroleiras.

A evolução até um Estado rentista se completou em duas fases. Na primeira fase (1972-76), uma fração progressista das Forças Armadas controlou o Estado e seguiu políticas de desenvolvimento nacionalistas e inclusivas, ainda que sem o maior apoio de um dos setores populares fracos. A segunda fase (1976-79) em realidade deteve algumas dessas políticas e, em seu lugar, usou a renda petroleira como garantia de empréstimos internacionais que foram usados para financiar um setor estatal inflado, além de ser fonte de créditos baratos canalizados para uma classe dominante rentista (Larrea, 2009; Oleas, 2013; Acosta, 2003).

Na primeira fase, o governo conseguiu o controle das rendas petroleiras mediante a nacionalização das concessões petroleiras, a constituição da CEPE — a companhia estatal petroleira — e contratos com empresas estrangeiras que transferiam diretamente as rendas da exportação para o Estado. Na segunda fase, houve uma pausa no impulso nacionalista, ainda que a participação do Estado nas rendas petroleiras tenha se mantido. Nos dois momentos, a arrecadação de impostos — com exceção dos provenientes de taxas alfandegárias — praticamente parou, a ponto de, segundo Acosta (2003) "o próprio ditador, Guilherme Rodriguez Lara, décadas depois se vangloriava de que em seu governo não se cobrava impostos. Quando havia uma urgência fiscal, quando a renda gerada pelo petróleo era insuficiente ou caía por razões conjunturais, cobria-se o rombo com créditos externos".

Em 1979, o início do segundo *boom* petroleiro da década, os militares entregaram o governo do Estado a governos civis eleitos. Os primeiros governos civis (1979-1984) retomaram em parte o projeto do governo militar progressista, usando as rendas petroleiras para propor ajustes econômicos e aumentar o investimento social (Oleas, 2013). No entanto, o impacto das crises da dívida internacional e a deterioração dos preços internacionais do petróleo pôs à prova a habilidade desses governos civis em administrar os problemas herdados do Estado rentista: um setor industrial em sua maioria ineficiente, oligopólico e de crescimento lento, crescente pobreza urbana e rural, entre outros.

Do mesmo modo, as instituições que tornaram possível a captação de rendas petroleiras nos anos setenta se mantiveram praticamente sem modificações nos oitenta. Se alguma mudança ocorreu, foi no sentido de exacerbar a dependência do Estado das rendas petroleiras (Oleas, 2013). Apenas no fim da década, e como resultado de uma forte queda nos preços do petróleo bruto, os governos equatorianos fizeram esforços para diminuir o controle direto do Estados sobre alguns elementos da atividade petroleira, visando com isso atrair investimentos estrangeiros.

A companhia estatal petroleira, a CEPE, foi reformada a partir de 1988 e transformada em PETROEQUADOR. Seu mandato foi ampliado para que penetrasse nas atividades de exploração em associação com companhias estrangeiras. Os novos contratos de associação e condições de operação das companhias estrangeiras permitiam que elas acumulassem concessões petroleiras. Essa opção deixava uma ampla margem de liberdade para as companhias acumularem informação sobre jazidas petroleiras do país, o que abria a possibilidade de que o Estado licenciasse os possíveis descobrimentos a um preço menor do que teriam pago caso ele tivesse posse da informação científica que indicava o tamanho e custo estimado das reservas. Nos anos noventa, esse modelo foi aplicado ao emergente setor mineiro. O Estado não arcava com os custos do descobrimento, mas perdia dinheiro no momento de fazer as concessões e desconhecia a maior parte dos potenciais danos relacionados às atividades de exploração e comprovação da existência de jazidas de hidrocarbonetos e minerais.

A participação nos lucros e o uso dos recursos fiscais obtidos pela exploração petroleira é provavelmente a dimensão das atividades extrativas que mais variou com as novas políticas que visavam atrair investimentos estrangeiros. Inicialmente, a participação estatal se deu em forma de royalties. Na segunda metade da década dos oitenta, os governos tentaram uma participação diferente por meio de contratos de associação, para retornar na década dos noventa ao modelo de *royalties*. O modelo inicial de participação proporcionava genero-

sas exonerações de impostos e outros estímulos fiscais para atrair o investimento das companhias transacionais. Esses estímulos foram mantidos e reforçados nas décadas de oitenta e noventa.

Em particular a partir do governo de Sixto Durán Ballén (1992-1996), um político de orientação claramente neoliberal, o Estado cedeu boa parte de sua capacidade reguladora e participação econômica em favor das companhias privadas, reduzindo simultaneamente a supervisão sobre as atividades de extração. Em sua tentativa de atrair companhias transacionais privadas, a participação do Estado em forma de royalties diminuiu em favor da criação de impostos sobre os lucros. Nesse período, o aumento de conflitos socioambientais com povos indígenas da Amazônia foi um fator decisivo para dois desdobramentos: por um lado, o Estado se viu obrigado a reconhecer a existência de danos ambientais produzidos pela extração petroleira; por outro, houve um crescimento na capacidade organizacional dos povos indígenas amazônicos. Essas duas consequências são importantes para nos ajudar a compreender a geração do que chamei de "camadas semiperiférica e periférica" da governança de recursos naturais, presentes na atualidade.

As rendas petroleiras melhoraram a partir de 2002, com a abertura dos novos campos e a construção de um oleoduto complementar ao que se construiu nos anos setenta. Acosta descrevia a situação prevalecente em 2003. "[...] o Equador será o que sempre foi: um país produtor primário. E o petróleo surge como a fonte de divisas que permitiria atenuar as tensões [...] A aposta é produzir e transportar a maior quantidade de petróleo bruto possível". Uma situação que, segundo o autor, no entanto não era benéfica para o Estado porque os desdobramentos dos anos oitenta e noventa haviam deteriorado a capacidade de produção da petroleira estatal, a captação das rendas por parte do Estado havia diminuído significativamente (de 80% a finais dos anos setenta para 18% no início da década de 2000), e porque os contratos vigentes com as companhias estrangeiras transferiram os custos operacionais para o Estado. Adicionalmente, um fundo petroleiro supostamente criado para proteger o país de sua vulnerabilidade à variação internacional de preços do petróleo bruto, o FEIREP, na verdade estava destinado a pagar a vultosa dívida internacional.

Esse panorama sombrio mudou radicalmente com a eleição do atual presidente Rafael Correa, em 2006 (reeleito em 2009 e 2013). A nova administração, armada com um avassalador apoio eleitoral, rapidamente ressuscitou o esquema de controle das rendas petroleiras dos anos setenta: anulou os contratos existentes, reverteu para o Estado a maior parte das concessões, obrigou as companhias a cederem a maior parte de suas rendas em favor do Estado e fortaleceu a petro-

leira estatal. Todas essas mudanças ocorreram a tempo para o *boom* dos preços internacionais dos anos recentes (Ray e Kozameh, 2012). Assim, a reconfiguração do que chamei de "núcleo da governança ambiental pós-neoliberal" na Bolívia e no Equador, ocorreu dentro dos padrões institucionais estabelecidos na evolução para os estados rentistas dos anos setenta. O atual *boom* reativou a herança histórica, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2
Captação de rendas na Bolívia e no Equador

Mecanismos de captação de rendas	Bolivia	Ecuador
Royalties	18%	13,5%
Impostos sobre o uso e a exportação	69,5%	60%
Participação total nas rendas	87,5%	73,5%
Mecanismos não fiscais	YPFB	PETROECUADOR

Fonte: UNASUR, 2013.
Elaboração do autor.

Dotados de abundantes recursos fiscais, os governos da Bolívia e do Equador conseguiram distribuir a renda mediante o investimento em políticas sociais que visam melhorar as condições de vida dos cidadãos, promovendo ambiciosos programas de industrialização e inovação tecnológica (SENPLADES, 2013: Ministério da Comunicação, 2013). Esse aspecto corresponde em nosso esquema ao componente de distribuição de rendas, que pode ser explicado por dois fatores. Em primeiro lugar, em ambos os países a luta pelo controle do estado rentista se resolveu na segunda metade dos anos 2000, em favor de elites políticas rivais das oligarquias tradicionais, que haviam controlado os respectivos Estados durante os anos oitenta e noventa do século anterior. Em segundo lugar, as pressões por uma melhor distribuição da riqueza que surgiram nesses anos vinham de setores populares organizados, entre os quais havia grupos rurais afetados pela exploração de recursos naturais.

Definitivamente, os desenvolvimentos políticos de anos anteriores pressionaram a busca por uma distribuição das rendas diferente da que prevaleceu nos anos do neoliberalismo, mas também, se por um lado esses desenvolvimentos incorporaram novas demandas, por outro deram origem a uma maior atenção por parte dos governos boliviano e equatoriano aos temas relegados pela agenda de recursos que prevaleceu no último quarto do século XX. A política é, portanto,

a origem das camadas semiperiférica e periférica do governo do meio ambiente. A seguir nos concentraremos em examinar essas camadas e suas dinâmicas.

3. COMPENSAÇÕES E EXIGÊNCIAS AMBIENTAIS

Os atuais governos boliviano e equatoriano tiveram origem em coalizões heterogêneas de setores da classe média e populares urbanos e, mais no caso da Bolívia que no do Equador, de setores rurais. Silva (2009) diferencia duas formas de inclusão dos setores populares. Por um lado, o partido governante na Bolívia — o Movimento Ao Socialismo (MAS) — consegue a incorporação direta dos setores populares ao governo do Estado na forma de um clássico partido de massas. Por outro, no Equador, o partido governante — Alianza País (PAIS) — é uma máquina eleitoral que no período 2006-2009 contou com uma forte mobilização e participação de organizações rurais e indígenas, movimentos sociais de cunho ambientalista e ONGs (Andrade, 2012; Becker, 2011; Ortíz, 2013).

A diferença entre as origens e mecanismos de incorporação dos dois governos é importante. Na Bolívia, o apoio social dos indígenas e camponeses organizados é chave para a sobrevivência do governo. Esse fator influenciou poderosamente o discurso — fortemente marcado pela ideologia indígena boliviana — e o modo de configuração do projeto Bem Viver. No Equador, os indígenas mantiveram uma relação tensa com o governo do presidente Correa, havendo um progressivo afastamento das organizações ecologistas desde 2010. No entanto, esse processo não comprometeu a sobrevivência do governo de PAIS. Esse elemento se reflete também no discurso do Bem Viver (Dominguez e Caria, 2013).

Dadas essas diferenças, caberia esperar que as políticas dos dois governos com referência à relação economia-sociedade-natureza também fossem diferentes. E isso porque a literatura acadêmica sobre os movimentos indígenas indica que as ideologias indígenas têm um papel essencial na preservação da vida como um todo. Um governo com alta participação indígena deveria ter uma política mais pró-meio ambiente do que um com baixa participação. Consequentemente, Bolívia e Equador deveriam ser diferentes em suas políticas ambientais. Existem, certamente, diferenças discursivas sobre os dois governos, mas não são muitas. Além disso, essas diferenças deixam de existir quando concentramos a análise nas regras do jogo e organizações estatais que surgiram para governar o ambiente. De fato, se há alguma diferença, é no grau de tradução das preocupações ambientais nas agências estatais especializadas. O mais curioso é que, contrariamente ao predito pelos teóricos indigenistas, o grau de organização da questão ambiental no Equador é superior ao da Bolívia.

Estudos de sociologia política sobre a administração estatal (ou o manejo, se preferem) do ambiente mostraram que ela se compõe dos seguintes elementos: uma rede de atores que atuam — dentro e fora do Estado — em torno dos problemas definidos como "ambientais"; certas profissões que definem a situação e elaboram as soluções para os problemas; as regras institucionais do processo político de tomada de decisões; e as ideias culturais que legitimam as decisões (Lahusen, 2001). Mostramos que na Bolívia e no Equador o núcleo da governança de recursos é formado por um conjunto restrito de atores governamentais: os ministérios especializados e as companhias estatais. As regas institucionais nesse núcleo são altamente formalizadas nas respectivas constituições (sendo a regra básica a propriedade estatal do petróleo, gás e minerais). As profissões relevantes são basicamente a administração, a geologia e, em menor medida, um conjunto diverso de "consultores ambientais". Finalmente, as ideias culturais que legitimam as decisões são bastante simples: o petróleo, o gás e os minerais são recursos que devem ser explorados em benefício do desenvolvimento nacional (SENPLADES, 2013; Gazeta Oficial da Bolívia, 2012; Ministério da Comunicação, 2013).

Saindo desse núcleo, tanto a Bolívia quanto o Equador contam com respectivos Ministérios do Ambiente (o MAE, Ministério do Ambiente do Equador, e o MAyAm, Ministério do Meio Ambiente e da Água, na Bolívia), subsecretarias e outras agências estatais que integram uma variada rede de profissões. Do mesmo modo, nos dois casos as últimas decisões são tomadas pelo governo. Os princípios que estruturaram as ideias culturais desse setor são o princípio da precaução, a necessidade de restaurar danos ambientais, a prevenção desses danos e a preocupação por garantir a sustentabilidade. O diagnóstico dos problemas ambientais inclui, nos dois casos — ainda que de maneira mais clara no Equador —, a comprovação de danos causados pelas atividades petroleiras, tais como o desmatamento, a contaminação dos solos e da água, a perda de biodiversidade e de diversidade cultural.

A solução para os problemas detectados também é comum nos dois países. No Equador, a governança ambiental é definida como a realização do "direito cidadão de viver em um ambiente sadio, livre de contaminação e sustentável, e a garantia dos direitos da natureza, através de um planejamento integral que gerencie os hábitats, administre os recursos de maneira eficiente, repare de maneira integral e instaure sistemas de vida em uma harmonia real com a natureza" (SENPLADES, 2013:222). O governo boliviano, por sua vez, afirma que tem a obrigação de "criar as condições para garantir o sustento do próprio Estado em todos os âmbitos territoriais para alcançar o Bem Viver

[...] incorporar o desenvolvimento integral em harmonia e equilíbrio com a Mãe Terra para Viver Bem nas políticas, normas, estratégias, planos, programas e projetos de nível central do Estado e das entidades territoriais autônomas [...] formular, implementar, monitorar e avaliar as políticas, normas, estratégias, planos, programas e projetos para o cumprimento dos objetivos, metas e indicadores do Bem Viver , através do desenvolvimento integral [...]" (Gazeta Oficial da Bolívia, 2012: 12).

Nos dois países, e como resultado de longas evoluções históricas do século XX (Baud e Ospina, 2013), os respectivos ministérios do meio ambiente administram "sistemas de gestão ambiental". Um componente básico desses sistemas são os parques nacionais e áreas de reserva ecológica. No Equador, o Sistema Nacional das Áreas Protegidas (SNAP) compreende o Patrimônio das Áreas Naturais do Estado (PANE), administrado pelo governo central, e outros três "subsistemas" que dão lugar à participação dos governos subnacionais, comunidades locais organizadas e o setor privado: "Os Governos Autônomos Descentralizados, o Subsistema de Áreas Protegidas Comunitárias e o Subsistema de Áreas Protegidas privadas". Em conjunto, essas áreas de conservação e proteção compreendem quase oito milhões de hectares do território nacional.

O governo boliviano, por sua vez, organizou uma complexa estrutura institucional que delega autoridade ao Ministério Público, à Defensoria da Mãe Terra, a um Tribunal Agroambiental, ao Ministério do Ambiente e a um Conselho Plurinacional para Viver Bem em Harmonia e Equilíbrio com a Mãe Terra, que integra o Ministério de Planejamento do Desenvolvimento (o equivalente boliviano ao SENPLADES), os Governos Autônomos Departamentais, etc. Essa organização multiplica os atores e pontos de entrada em temas ambientais. Assim como no Equador, o componente básico desse sistema é o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). O Conselho Plurinacional é diretamente articulado à Presidência da República.

Outro elemento importante na agenda ambiental dos países é a mudança climática. Os respectivos ministérios e outras agências estatais criaram planos de redução e adaptação à mudança climática. O desenvolvimento desse tema, e em geral das agências ambientais, depende em grande medida da cooperação internacional. Atores internacionais reconhecidos e comuns aos dois países são o Banco Mundial, o Programa para o Meio Ambiente das Nações Unidas e a cooperação oficial alemã.

Por fim, os governos boliviano e equatoriano concordam com o fato de que a riqueza em biodiversidade de seus países proporciona oportunidades para algum tipo de desenvolvimento "verde", e avançaram em políticas nesse sentido. No Equador, desde 2011 desenvolve-se

um Programa Nacional de Bioconhecimento, cuja gestão depende dos ministérios do meio ambiente e da agricultura dentro do Marco Nacional de Biosegurança (MAE, 2013; Zenteno e Andrade, 2015). Na Bolívia, a "Lei Marco..." e a "Agenda Bolívia 2025" contemplam um desenvolvimento similar, mas o governo não avançou em sua implementação.

Como indicamos anteriormente, a política ambiental equatoriana se diferencia da boliviana na importância que dá aos danos ambientais causados pela exploração de petróleo. Desde 2008, o governo tem promovido uma atividade política de reparação ambiental, executada pelo Programa de Reparação de Passivos Ambientais e Sociais (PRAS).

A noção de "corresponsabilidade" entre o Estado e as comunidades locais no manejo dos problemas ambientais predominantes nos projetos institucionais ambientais abre oportunidades para a participação de comunidades locais, governos municipais, provinciais e — na Bolívia — governos estaduais. O papel do conhecimento científico nesse nível da governança ambiental é importante. As agências geram conhecimento científico e precisam dele para a instalação de sistemas de indicadores ambientais, contas ambientais, detecção prematura de danos ambientais, etc. Essa necessidade criou organizações estatais formadas por técnicos nacionais, especializados em administração pública e em certas áreas de conhecimento como biologia e geografia, além de cientistas, em sua maior parte de procedência internacional ou que foram treinados nas universidades do Primeiro Mundo (Zenteno e Andrade, 2015; <http://www.conocimiento.gob.ec>).

Embora o governo boliviano compartilhe em grande medida dessa ótica, concede maior hierarquia à geração de conhecimento e tecnologia para agregar valor à "transformação de alimentos, lítio, gás e hidrocarbonetos..." (Ministério da Comunicação, 2013). De fato, o sexto objetivo do desenvolvimento da agenda governamental boliviana indica que esses avanços tecnológicos estarão acompanhados pelo aumento das reservas de hidrocarbonetos e minerais metálicos e não metálicos. A incorporação de tecnologia se refere não somente a processos de industrialização, mas também à minimização de danos ambientais.

Em síntese, o nível semiperiférico da governança ambiental pós-neoliberal — resumido na Tabela 3 — incorpora não somente um amplo conjunto de atores, mas também atores internacionais e temas bem estabelecidos da agenda ambiental global (desmatamento, reparação ambiental, serviços ambientais, mudanças climáticas, etc.) Esse último fato não deveria nos surpreender, já que as agências estatais que organizam o setor tiveram sua origem exatamente em pressões e projetos institucionais globais, ou que contam com a cooperação internacional para sua operação. O nível semiperiférico está concentrado no manejo do ambiente; sua atenção básica é dedicada a temas globais ampla-

mente aceitos: desmatamento, preservação e administração de recursos híbridos, remediação de várias formas de contaminação ambiental e crescente mudança climática. E sua função é produzir políticas públicas relacionadas a esses temas. Seu componente político fundamental é a administração de recursos nacionais e internacionais para a reprodução do manejo ambiental. Por sua permeabilidade internacional, e em menor medida a atores e demandas nacionais e subnacionais, ele tem a possibilidade de conferir poder a esses atores e temas.

Resta examinar então o terceiro nível, a periferia da governança ambiental pós-neoliberal. Diferentemente dos dois níveis anteriores — diretamente articulados ao Estado — o nível periférico que é constituído pela sociedade civil, mesmo quando recorre a normas formais, é basicamente informal e está aberto a uma pluralidade de atores tanto estatais quanto não estatais. Esse nível é importante porque proporcionou alguns dos recursos discursivos que compõe as retóricas ambientais dos governos boliviano e equatoriano, e também porque os atores civis usam essa retórica como recurso da ação política.

Tabela 3
Administração do meio-ambiente na Bolívia e no Equador

	Bolívia	Ecuador
Regras formais	"Lei Marco" Agenda Patriótica 2025 Leis específicas	Constituição Plano Nacional de Bem Viver Leis Específicas
Atores estatais	Ministério do Meio Ambiente e da Água Conselho Plurinacional para Bem Viver	Ministério do Ambiente Vários ministérios e secretarias
Outros atores	Governos subnacionais Cooperação Internacional	Governos subnacionais Cooperação Internacional
Conhecimento científico	Integrado na identificação de problemas e soluções Dependência de conhecimento científico padrão	Integrado na identificação de problemas e soluções Dependência de conhecimento científico padrão
Temas	Administração de parques nacionais Políticas de conservação e reparação ambientais Mudança climática	Administração de parques nacionais Políticas de conservação e reparação ambientais Mudança climática

Um exame superficial das retóricas do Bem Viver boliviana e equatoriana indica a constante apelação a três ideias: a harmonia com a natureza, o caráter sagrado da natureza — revelado no uso frequente de

nomes como Terra Mãe ou Pachamama — e os direitos dessa entidade. A Constituição equatoriana, tanto em seu Preâmbulo quanto no Capítulo 4, reconhece o direito dos equatorianos de viverem em um ambiente sadio e equilibrado, em harmonia com a natureza. Um conceito similar aparece no Capítulo 1, Artigo 1 da "Lei Marco..." boliviana, sob a forma de "desenvolvimento integral e em equilíbrio" e de garantia da "continuidade da capacidade de regeneração dos componentes e sistemas de vida da Terra Mãe". Os discursos do Bem Viver coincidem ainda em outros dois pontos: primeiro, esse estado de harmonia não existe no momento, mas será alcançado em um futuro mais ou menos distante, como resultado de um esforço social conduzido pelo Estado; segundo, um componente-chave desse empreendimento é o respeito e o uso de "conhecimentos ancestrais" ("originários" na retórica boliviana) (Dominguez, 2013; SENPLADES, 2009 e 2013).

Independentemente do valor ideológico desses discursos para legitimar as ações governamentais, o Viver Bem e o Bem Viver motivaram exigências, mobilizações e demandas de atores indígenas e ambientalistas, tanto no Equador quanto na Bolívia. De fato, as mobilizações antimineração no Equador em 2012, a realização de consultas populares (referendos) antimineração nesse mesmo país (Urkidi e Walter, 2011), e a falida iniciativa Yasuní-ITT, articularam na prática a ideia de que a conquista do Bem Viver dependia de pelo menos três condições: a preservação do equilíbrio ecológico, a necessidade de que os governos levem em consideração a voz dos possíveis afetados (Van Teijlingen, 2012) e, no caso de Yasuní, a obrigação do Estado equatoriano de preservar culturas cujos conhecimentos ancestrais preservam os direitos da natureza (Rival, 2012). Na Bolívia, o conflito sobre o parque nacional TIPNIS também se articulou e pôde ser processado mediante o recurso da retórica do Viver Bem e dos direitos da natureza (Ortíz, 2013).

Tanto a iniciativa Yasuní-ITT como o conflito de TIPNIS mostram alguns dos processos, mecanismos, atores, potencialidades e limites das retóricas do Bem Viver e do Viver Bem. Em ambos os casos, políticas iniciadas pelos respectivos governos tentavam proteger os direitos dos povos indígenas que habitavam em zonas da Amazônia. Do mesmo modo, nos dois casos essas políticas implicavam que o Estado se absteria de explorar recursos petroleiros nesses territórios. Finalmente, nos dois casos, quando os governos mudaram suas políticas, ocorreram intensos conflitos entre os executivos e grupos indígenas e ambientalistas nacionais com respaldo internacional (Rival, 2012; Martin, 2011; Ortíz, 2013; Fundación Tierra, 2012).

Também nos dois casos comprova-se que os atores não governamentais foram impotentes para reverter as políticas de extração de

recursos dos respectivos governos. Ainda mais notório é o fato de que a presença de atores governamentais, não governamentais, nacionais e internacionais foi legitimada para todos os participantes do conflito através das retóricas do Bem Viver e do Viver Bem.

Resumindo, podemos concluir que o nível periférico provê recursos discursivos e legais para a ação de atores interessados em promover suas demandas ambientais. Esses atores são, a princípio, qualquer grupo de cidadãos. Além disso, esses cidadãos não são limitados a fronteiras nacionais, podendo ser também organizações internacionais. Em circunstâncias especiais, como, por exemplo, o controle temporal do Estado por parte de coalizões "verdes", atores, temas e modos de operação que se originam nessa esfera podem se transformar em políticas públicas nacionais e internacionais (Sodërbaum, 2000). Isso de fato ocorreu no Equador entre 2007 e 2010. Na Bolívia, esse lugar foi ocupado pelas organizações dos movimentos indígenas (Hogenboom, 2014). No entanto, quando essas ações passam a atentar contra a preservação do núcleo da governança de recursos naturais em um Estado rentista, esses mesmos atores e temas são novamente expulsos para a periferia, como de fato ocorreu com a Iniciativa Yasuní-ITT no conflito boliviano de TIPNIS.

A expulsão depende da forma de organização do poder de decisão nos estados boliviano e equatoriano. Em ambos os casos, o poder de decisão normalmente recai sobre o presidente e as agências estatais nucleares ao Estado rentista. Esse grupo pode vetar políticas públicas que atentariam contra sua reprodução. Esses são os limites da esfera periférica, mas não devemos ignorar o fato de que sua simples existência abre mecanismos para o processamento de conflitos, seja mediante sua tradução em nível ampliado da governança de recursos (ou nível semiperiférico) ou recorrendo a mecanismos gerais da democracia (consultas ou plebiscitos, por exemplo).

CONCLUSÕES

A governança ambiental do início do século XXI pode ser descrita como um conjunto de processos — globais, internacionais, nacionais e subnacionais — que promovem a interação de inúmeros atores (nos níveis mencionados) para a construção de instituições formais e informais que criam os princípios organizadores do acesso, uso e distribuição de recursos naturais que tornam possível a reprodução social e biológica das sociedades humanas contemporâneas. Trata-se, portanto, de um conjunto de desenvolvimentos políticos, mas que adquirem características especiais nos Estados rentistas.

As experiências boliviana e equatoriana mostram que embora seja possível criar novas formas de regulação da exploração e do uso

(das rendas) de recursos naturais, elas têm como prioridade a preservação do acesso dos Estados às rendas geradas por eles e, por implicação, das atividades extrativas. Esse dado diferencia a governança ambiental em vários níveis, desde que sua existência não comprometa o circuito de reprodução do Estado rentista, isto é, o ciclo de extração, rendas e distribuição.

Bolívia e Equador dispõem de abundantes recursos naturais, tanto no sentido restrito de recursos minerais, petróleo e gás, quanto no sentido ampliado de diversidade de ecossistemas. Além disso, a evolução histórica de longo prazo nos dois países caminhou em direção à instalação e consolidação de Estados rentistas. O atual *boom* das commodities criou espaço para que governos que podiam ter seguido uma trajetória diferente optassem por recriar os Estados rentistas dos anos setenta. Essa opção política deu lugar ao modo de governança ambiental pós-neoliberal diferenciado, que atualmente está se consolidando nos dois países.

Em ambos, a formação original dos Estados rentistas dependeu tanto de lutas políticas internas quanto da existência de altos preços internacionais dos hidrocarbonetos e, no caso do estanho na Bolívia durante o pós-guerra, do colapso desses mercados internacionais. A reativação dos Estados rentistas no presente obedece a fatores similares aos do passado; o *boom* das exportações minerais possibilitou aos governos boliviano e equatoriano reconfigurarem os mecanismos de captação de rendas que garantissem seu acesso às abundantes rendas produzidas por sua extração e exportação para mercados internacionais. Esse desenvolvimento, por sua vez, aumentou a capacidade dos Estados de oferecerem serviços básicos e, consequentemente, legitimou as atividades extrativas apoiadas — e em certa medida controladas — pelos Estados.

A explicação não é somente econômica. A política também teve um papel na criação da governança ambiental pós-neoliberal. Os governos boliviano e equatoriano são fruto de processos de disputa pelo uso dos recursos naturais. Esses processos, que em parte foram impulsionados pelos setores populares afetados pelas indústrias extrativas, levaram à incorporação de temas ambientais aos programas políticos dos governos. Aqui surge um fator sobre o qual a história econômica pouco informa: a ação de ideologias internacionais, em particular a preocupação pelo equilíbrio dos ecossistemas como garantia de sobrevivência das sociedades. Mostramos que essa ideologia provê recursos para que os estados boliviano e equatoriano organizem e sustentem agências especializadas no tratamento de um conjunto relativamente discreto de temas ambientais. Denominamos esse componente de "semiperiferia da governança ambiental pós-neoliberal".

Por fim, a chegada de novos atores ao controle do Estado e os meios pelos quais eles alcançaram esse poder parece explicar a construção de um tipo de macro ideologia com fortes tons ambientais, o Viver Bem e o Bom Viver. Esse elemento fecha o conjunto da governança ambiental e da coerência ideológica. A regulação dos recursos naturais, inclusive o uso das rendas provenientes de sua exploração, tem sentido somente na medida em que serve para um propósito maior: conquistar uma nova relação das sociedades boliviana e equatoriana com seu entorno natural. Trata-se de um componente fortemente normativo. No entanto, esses valores são amplos e difusos, provendo recursos simbólicos para legitimar um leque muito aberto de atores, processos e ações, desde aqueles que põem em risco a extração de recursos naturais até outros que fortalecem a raiz rentista dos estados boliviano e equatoriano, passando pela legitimização da administração do ambiente.

A dinâmica da governança ambiental pós-neoliberal é complexa. Por um lado, a condição rentista dos estados boliviano e equatoriano promove a reprodução social e biológica das sociedades, na medida em que essas rendas são distribuídas mediante o investimento estatal em políticas sociais e nas novas tentativas de industrialização. Por outro lado, os Estados rentistas têm interesse em promover a expansão das fronteiras de recursos, o que compromete ecossistemas frágeis e a sobrevivência de sociedades rurais, aumentando os conflitos políticos. O nível de gestão ambiental oferece oportunidades para o processamento parcial desses conflitos, mas é ainda incipiente, relativamente excludente e seus mecanismos são insuficientes para resolver o dilema exploração/preservação. Por fim, as possibilidades abertas no nível ideológico ou cultural proporcionam recursos simbólicos e materiais para a expressão de conflitos socioambientais, além de alguns mecanismos para seu processamento, mas seu avanço depende da solidez do regime democrático.

Para tornar o panorama ainda mais complexo, as ações dos governos andinos para sustentar suas sociedades dependem da disponibilidade de recursos fiscais, mas também de sua estabilidade política. Esses dois aspectos são facilitados pelo alto preço das exportações de minerais, petróleo e gás, assim como pela capacidade dos Estados de captar rendas extrativas. No passado recente, as demandas de atores afetados pelas atividades extrativas provaram ser potencialmente desestabilizadoras, mas esse potencial pode ter mudado no presente, entre outras razões devido à existência do nível periférico da governança pós-neoliberal. Porém, a variável fundamental que comanda essa dinâmica está fora do controle dos governos ativos, já que o *boom* dos recursos depende das forças da economia internacional. É razoável

supor que essas tensões, conflitos e dinâmicas continuarão condicionando a evolução da atual governança ambiental, mas no momento é difícil dizer se em algum momento desse desenvolvimento essa governança se organizará de maneira mais pluralista e aberta do que na atualidade, ou se — como ocorreu em períodos da queda dos preços internacionais — se reconfigurará em uma direção cada vez mais excludente e instável.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D. e Robinson, J. A. 2012 Why nations fail? The origins of power, prosperity, and poverty (Nova Iorque: Random House).

Acosta, A. e Schuldt, J. 2009 "Petróleo, rentismo y subdesarrollo", CAAP-CLAES Extractivismo, Política y Sociedad (Quito: CAAPCLAES).

Acosta, A. 2003 "Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo", Ecuador Debate N° 58: pp. 77-100.

Alimonda, H. 2011 "La colonialidad de la naturaleza. Uma aproximación a la Ecología Política Latinoamericana" in Alimonda, H. (ed.) La Naturaleza Colonizada. Ecología Política y Minería en América Latina (Buenos Aires: CLACSO).

Andrade, P. 2012 "El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008", Ecuador Debate N° 85: pp. 35-47.

Ascher, W. 2012 "Mineral Wealth, Development and Social Policy in Indonesia" in Hujo, K. (ed.) Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges (Nova Iorque: UNRISD).

Auty, R. e Gebb, S. 2001 "Political Economy of Resource-Abundace States" in Auty, R. (ed.) Resource Abundance and Economic Development (Oxford: Oxford University Press).

Baud, M.; De Castro, F. e Hogenboom, B. 2011 "Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda", European Review of Latin American and Caribbean Studies N° 90: pp. 79-88.

Baud, M. e Ospina, P. 2013 "The Emergence of new modes of governance of natural resources use and distribution in Latin America and Ecuador" (Amsterdã: ENGOV Working Paper Series).

Bebbington, A. 2012 "Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America" in Bebbington, A. (ed.) Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (Londres: Routledge).

Bebbington, A. et al. 2008 "Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development", Development and Change, Vol. 39, N° 6: pp. 887-914.

Becker, M. 2011 "Correa, Indigenous Movements, and the Writing of a New Constitution in Ecuador", Latin American Perspectives, Vol. 38-1, Issue 176: pp. 47-62.

CEPAL 2013 Recursos Naturales en UNASUR. Situación y tendências para una Agenda Regional (Santiago de Chile: Naciones Unidas). Collier, P. 2010 The Plundered Planet (Oxford: Oxford University Press).

Conaghan, C. 1988 Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Crabtree, J. e Crabtree-Condor, I. 2012 "The politics of extractive industries in the Central Andes" in Bebbington, A. (ed.) Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (Londres: Routledge).

Diestche, E. 2012 "Institutional Change and State Capacity in Mineral-Rich Countries" in Hujo, K. (ed.) Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges (Nova Iorque: UNRISD).

Dijck, P. Van 2014 "Linking Natural-Resource Exploitation with World Markets: Road Infraestructure and its Impact on Land Use Conversion in Amazonia" in De Castro F.; Dijck, P. Van e Hogenboom, B. The extraction and conservation of natural resources in South America. Recent trends and challenges (Amsterdã: CEDLA) Caderno Séries N° 27.

Direção Geral de Estudos 2010 La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de dolarización (Quito: Banco Central do Equador).

Domínguez, R. e Caria, S. 2013 "La ideología del Buen Vivir: la metamorfosis de una 'alternativa al desarrollo' en desarrollo de toda la vida", Pre-Textos para el Debate, N° 2: p. 53.

Dunkerley, J. 1984 Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-82 (Londres: Verso).

Dunning, T. 2008 Crude Democracy. Natural Resource Wealth and Political Regimes (Nova Iorque: Cambridge University Press).

Escobar, A. 2011 "Ecología Política de la globalidad y la diferencia" in Alimonda, H. (ed.) La Naturaleza Colonizada. Ecología Política y Minería en América Latina (Buenos Aires: CLACSO).

Fisher-Kowalsky, M. 1999 "Society's Metabolism, The Intellectual History of Material Flow Analysis, Part II, 1970-1988", Journal of Industrial Ecology, Vol. 2, N° 4: pp. 107-136.

Fundação Terra 2012 Marcha indígena por el TIPNIS: La lucha en defensa de los territorios (La Paz: Fundação Terra).

Gazeta Oficial da Bolívia 2012 "Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien", O431.

Guajardo, J. C. 2012 "Mineral Rents and Social Development in Chile" in Hujo, K. (ed.) Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges (Nova Iorque: UNRISD).

Gudynas, E. 2012 "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano", Nueva Sociedad, 237: pp. 128-146.

Gudynas, E. 2009 "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", CAAP-CLAES Extractivismo, Política y Sociedad (Quito: CAAP-CLAES).

Gylfason, T. 2012 "Development and Growth in Resource-Dependent Countries" in Hujo, K. (ed.) Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges (Nova Iorque: UNRISD).

Hirschman, A. O. 1977 "Enfoque generalizado del desarrollo por medio de enlaces, con referencia especial a los produtos básicos", El Trimestre Económico, 173: pp. 199-236.

Hogenboom, B. 2014 "South American Minerals at the Crossroads of Global Markets, National Politics, and Local Needs" in F. de Castro, P. van Dijck e B. Hogenboom The extraction and conservation of natural resources in South America. Recent trends and challenges, Cuaderno Series Nº 27 (Amsterdã: CEDLA).

Hujo, K. 2012 "Introduction and Overview: Blessing or Curse? Financing Social Policies in Mineral-Rich Countries" in Hujo, K. (ed.) Mineral Rents and the Financing of Social Policy, opportunities and challenges (Nova Iorque: UNRISD).

Humphreys Bebbington, D. 2012 "State-indigenous tensions over Hydrocarbon expansion in the Bolivian Chaco" in Bebbington, A. (ed.) Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (Londres: Routledge).

Iimi, A. 2007 "Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World", IMF Staff Papers, Vol. 54, N° 4: pp. 663-699.

Karl, T. L. 2007 "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract" in Humphreys, M.; Sachs, J. e Stiglitz, J. (eds.) Escaping the Resource Curse (Nova Iorque: Columbia University Press).

Klein, H. S. 2008 Historia de Bolivia (La Paz: G.U.M.).

Lahusen, C. 2001 "Political Regulation in Sociological Perspective: A Multidimensional Framework of Analysis" in Münch, R. et al. Democracy at Work. A Comparative Sociology of Environmental Regulation in the United Kingdom, France, Germany and the United States (Westport: Praeger).

Larrea, C. 2009 Hacia una Historia Ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Equador/Corporación Editora Nacional).

Lefeber, L. 2003 "Problems of Contemporary Development. Neoliberalism and Its Consequences" in North, L. L. e Cameron, J. D. Rural Progress, Rural Decay. Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives (Bloomfield: Kumarian Press).

Leftwich, A. 2010 (1983) Redefining Politics, People, Resources and Power (Londres: Routledge).

Martínez-Allier, J. et al. 2010 "Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts and Valuation Languages", Ecological Economics, N° 70: pp. 153-158.

Martin, P. 2011 Oil in the Soil. The Politics of Paying to Preserve the Amazon (Lanham: Rowman & Littlefield).

Ministério do Ambiente do Equador 2013 Logros Ambientales 2013 (Quito: Ministério do Ambiente do Equador).

Ministério de Comunicação 2013 Agenda Patriótica 2025, 13 Pilares de la Bolivia Digna y Soberana (La Paz: Ministério de Comunicação, Estado Plurinacional da Bolívia).

Miranda, C. 2008 "Gas and Its Importance to the Bolivian Economy" in Crabtree, J. e Whitehead, L. Unresolved tensions: Bolivia past and present (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).

Mommer, B. 2002 Global Oil and the Nation State (Oxford: Oxford University Press).

Muradian, R.; Walter, M. e Martínez-Alier, J. 2012 "Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: Implications for resource-rich countries", Global Environmental Change, N° 22: pp. 559-567.

Nelson, R. 1995 "Sustainability, Efficiency, and God: Economic Values and the Sustainability Debate", Annual Review of Ecology and Systematics, N° 26: pp. 135-154.

North, L. 1985 "Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador" in Lefeber, L. (ed.) Economía Política del Ecuador. Campo, Región, Nación (Quito: Corporação Editora Nacional/FLACSO/ York University).

Oleas, J. 2013 Ecuador 1972-1999: del Desarrollismo Petrolero al Ajuste Neoliberal (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar) Tese de Doutorado.

Orihuela, J. C. e Thorp, R. 2012 "The political economy of managing extractives in Bolivia, Ecuador and Peru" in Bebbington, A. (ed.) Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (Londres: Routledge).

Ortíz, C. 2013 La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana (Quito: FLACSO Ecuador) Tese de Doutorado.

Ortíz, P. 2013 "Gobernanza Territorial y Conflictos entre Estado y Pueblos Indígenas. Una Perspectiva Comparada de Ecuador y Bolivia", Proyecto ENGOV, WP2, Relatório Final.

Paredes, M. 2012 "Extractive Dependence in Bolivia and the Persistence of Poor State Capacity" in Thorp, A. et al. The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America (Londres: Palgrave Macmillan).

Presidência da República 2013 Evo 2006-2009, 100 logros (La Paz: Presidência da República, Estado Plurinacional da Bolívia).

Ray, R. e Kozameh, S. 2012 "Ecuador's Economy since 2007" (Washington: Center for Economic and Policy Research, CEPR).

Rival, L. 2012 "Planning development futures in the Ecuadorian Amazon: the expanding oil frontiera and the Yasuní-ITT iniative", Bebbington, A. (ed.) Social conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America (Londres: Routledge).

Robinson, J.; Tovik, R. e Verdier, T. 2006 "Political Foundations of the Resource Curse", Journal of Development Economics, N° 79: pp. 447-68.

Ross, M. 2001 "Does Oil Hinder Democracy?", World Politics, Vol. 53, N° 3: pp. 325-61.

Sachs, J. D. e Warner, A. M. 1995 "Natural Resource Abundance and Economic Growth", NBER, Working Paper 5.398.

SENPLADES 2013 "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017" (Quito: SENPLADES).

SENPLADES 2009 "Plan Nacional del Buen Vivir" (Quito: SENPLADES).

Silva, E. 2009 Challenging Neoliberalism in Latin America (Nova Iorque: Cambridge University Press).

Sodërbaum, P. 2000 Ecological Economics, A Political Economics Approach to Enviroment and Development (Londres: Earthscan).

Soruco, X. 2010 "De la Goma a la Soya: el Proyecto Histórico de la Elite Cruceña" in Soruco, X.; Plata, W. e Medeiros, G. Los Barones del Oriente Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy (Santa Cruz: Fundação TERRA).

Teijlingen, K. van 2012 "Negotiating values and development at the mining frontier: Private, public, and civil interactions over El Mirador mine in South-East Ecuador" (Amsterdam: University of Amsterdam/CEDLA) Tese de Mestrado.

Thorp, R. et al. 2012 The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America (Londres: Palgrave Macmillan).

Urkidi, L. e Walter, M. 2011 "Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America", Geoforum, N° 42: pp. 683-695.

Vallejo, M. C. 2009 "Estructura biofísica de la economía ecuatoriana: un estudio de los flujos directos de materiales" in Mayoral, F. M. (ed.) Deuda externa y Economía ecológica: dos visiones críticas (Quito: Ministério da Cultura/FLACSO Equador).

Wantchekon, L. 1999 "Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?", African Finance and Economic Development, Vol. 5, N° 2: pp. 57-77.

Zenteno, J. e Andrade, P. 2015 "Ecuador: Changing biosafety frames and new political forces in Correa's government" in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development (Londres: Routledge Studies in Sustainable Development).

Benedicte Bull e Mariel Aguilar-Støen

Capítulo 5

MUDANÇAS NAS ELITES, INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA AMBIENTAL

RUMO A UM NOVO PARADIGMA?

INTRODUÇÃO

O tema das elites tem sido controverso no âmbito das ciências sociais latino-americanas. Estes atores tem sido abordados indiretamente como proprietários de terras, capitalistas, líderes empresariais ou políticos, ou de forma mais direta através de conceitos e teorias em estudos sobre elites. Embora exista uma quantidade significativa de literatura sobre o papel das elites nas transformações democráticas (ver, por exemplo, Highley e Gunther, 1992), frequentemente as elites têm sido consideradas como um obstáculo para a formação de sociedades mais democráticas, igualitárias e prósperas (ver, por exemplo, Paige, 1997; Cimoli e Rovira, 2008). O mesmo acontece com a literatura sobre governança ambiental, na qual os grupos de elite são, muitas vezes, vistos como um obstáculo para o desenvolvimento sustentável e para o estabelecimento de uma abordagem mais equitativa sobre o uso e o aproveitamento dos recursos naturais. Portanto, embora exista há muito tempo um movimento de conservação elitista na América Latina, as lutas para proteger o meio ambiente da exploração excessiva e da contaminação foram invariavelmente relacionadas às lutas de grupos subalternos contra as elites locais, nacionais e transnacionais (Carruthers, 2008; Martínez-Alier, 2002; e os capítulos 2 e 3 deste livro).

Na última década, ocorreu na América Latina uma série de alterações que tiveram certo impacto sobre a composição e as atitudes das elites. Essas mudanças podem ter tido consequências para a governança ambiental, no sentido amplo do termo, como se indica no primeiro capítulo deste volume. Das 49 eleições presidenciais no período de 2003 a 2013, 22 foram conquistadas pelos candidatos de centro-esquerda, e durante a maior parte desse período, os governos de centro-esquerda chegaram ao poder nas principais economias na América Latina, com exceção do México e da Colômbia (Bull, 2014). Muitos desses governos representam grupos que haviam sido marginalizados da política e confrontaram as elites, incluindo os movimentos indígenas e socioambientais. Com as mudanças na economia política global, incluindo a recente ascensão da China e várias economias emergentes, a América Latina testemunhou a entrada de uma série de novos agentes econômicos, incluindo novas empresas transnacionais e novos credores. Além disso, nos setores-chave, as novas tecnologias mudaram a estrutura da produção e, portanto, mudaram também a concentração de recursos e possivelmente a composição das elites.

Apesar dessas mudanças, o otimismo inicial se dissipou em relação às implicações para a governança ambiental. Em 2010, Eduardo Gudynas perguntou retoricamente aos novos governos: se eles são tão progressistas, por que destroem o meio ambiente? (Gudynas, 2010). Posteriormente, foram formuladas numerosas e variadas perguntas: Por que os governos que inicialmente rejeitaram publicamente o cultivo de culturas geneticamente modificadas, em seguida apoiaram a sua expansão? Por que aceleraram a licitação das concessões de mineração, apesar dos protestos de seus próprios eleitores? Por que a extração e a exploração do petróleo foram ampliadas em áreas vulneráveis, apesar das promessas protecionistas?

O objetivo deste capítulo é esclarecer a dinâmica das elites com o objetivo de responder a algumas das perguntas mencionadas no parágrafo anterior. Com base em materiais empíricos de seis estudos de caso, este capítulo examina as mudanças das elites, descrevendo como surgiram as novas elites, como as velhas elites continuaram influenciando a política e a economia e como a relação entre as novas e as antigas elites afetou a governança ambiental na região.

Para nossa análise de governança ambiental utilizamos uma definição das elites "baseada em recursos". Em outras palavras, definimos como elites: grupos de indivíduos que, por causa de seus recursos econômicos, experiência e/ou conhecimento, redes sociais ou posições em organizações políticas ou de outra natureza, estão em uma posição privilegiada para influenciar, de maneira formal ou informal, as decisões e práticas com implicações sociais e ambientais (Touro,

2015: 18). Essa é uma definição multifacetada das elites, que compreende tanto a existência quanto a não existência de elites concorrentes. No entanto, nossa análise enfatiza especialmente as elites que controlam recursos econômicos, especialmente as elites empresariais e latifundiárias. Em seguida analisaremos a relação entre os conceitos de elite e classe, argumentando sobre como se considera que as elites e classes contribuem ou prejudicam a democracia e o desenvolvimento, como elas poderiam mudar e como se poderia refletir sobre sua influência na governança ambiental.

O restante do capítulo está estruturado do seguinte modo: a segunda parte apresenta os dilemas que motivaram nosso estudo. Na maioria dos casos, eles se referem a práticas ambientais ou políticas ambientais que foram menos sustentáveis do que o esperado. No entanto, também há casos em que houve progressos surpreendentes. A terceira parte resume os diferentes problemas das elites, tal como discutido na literatura sobre o assunto. A discussão inclui as limitações estruturais impostas por uma mudança no comando das instituições políticas liberais para as potencialidades transformadoras, o predomínio de "circulação da elite" e o que chamamos de o imperativo "Estado/desenvolvimento", baseado na compreensão weberiana da necessidade de construção do Estado. A quarta parte descreve as várias maneiras em que nossos estudos de caso ilustram e confirmam a problemática exposta na literatura sobre as elites: como as elites enraizadas prejudicaram as transformações estruturais em direção a uma governança ambiental que garantisse uma produção mais sustentável e equitativa; os conflitos pelo uso da terra e como eles têm raízes em instituições enfraquecidas devido ao controle histórico das elites; e como os novos governos acomodam sua plataforma política às demandas das elites.

No entanto, algumas das constatações também desafiam a perspectiva bastante pessimista da teoria da elite. Na quinta parte, vamos nos concentrar no papel das transições econômicas globais e as mudanças na tecnologia e na elite. A sexta parte discute as possibilidades de mudança devido ao surgimento de novas elites, com atitudes diferentes em relação à governança ambiental. Estas incluem tanto as novas elites políticas como novas elites do conhecimento. Por último, apresentamos algumas conclusões .

1. O DILEMA: AVANÇO E RETROCESSO NA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM GOVERNOS DE ESQUERDA

Em 2009, uma notável ruptura com o passado ocorreu, quando pela primeira vez em El Salvador um presidente apoiado por um partido de esquerda e ex-guerrilheiro (Frente Farabundo Martí para la Liberación

Nacional, FMLN) ganhou as eleições. Antes da vitória eleitoral de Mauricio Funes, El Salvador havia sido governado durante vinte anos pelo mesmo partido liderado pela elite econômica (Aliança Nacional Republicana, ARENA). Durante esse período, o país havia experimentado uma grande transformação econômica, passando de um país agroexportador para um país dependente de remessas e do setor de serviços (Segovia, 2002). Essa mudança aliviou temporariamente o impacto ambiental da produção agroexportadora, na qual os produtos mais nocivos eram o algodão e o açúcar (Hecht et al., 2006). No entanto, quando Funes assumiu o poder, o país enfrentava uma crise tripla: econômica, social e ambiental, que aumentou a vulnerabilidade da população aos desastres naturais. Mas o país também foi marcado pela mobilização política, tanto rural como urbana, bem como pela existência de várias organizações que desenvolveram alternativas elaboradas ao modelo de desenvolvimento agrícola convencional. Apesar da crise, o governo do Funes lutou arduamente para que El Salvador percorresse um caminho diferente, mas, no fim, as ideias alternativas relacionadas ao desenvolvimento agrícola ficaram de fora da agenda nacional, enquanto não houve consenso sobre por que impediram o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento, embora o velho funcionasse mal.

Na Bolívia, Evo Morales chegou ao poder em 2006 com seu Processo de Mudança, dando prioridade à agricultura familiar e de pequena escala sobre a agricultura industrializada. Essa mudança também acarretou a rejeição de todos os organismos geneticamente modificados (OGM) devido às suas implicações para o meio ambiente e a saúde. Essas posições respaldam os pontos de vista de uma ampla gama de movimentos sociais sobre os quais o partido governante MAS se apoia. Desde que chegou ao poder, o MAS teve conflitos profundos com a velha elite do país, com seu reduto nos Estados da "media luna" (Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija) e o controle da maioria dos setores econômicos do país, incluindo a agricultura. Paradoxalmente, durante o governo de Evo Morales a quantidade de soja produzida geneticamente na Bolívia mais do que duplicou (Zeballos, 2012), e a questão sobre o que o governo poderia fazer para que isso fosse compatível com o discurso anti-OGM tornou-se cada vez mais urgente.

A Argentina também tem sido caracterizada por profundos conflitos entre os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner (da esquerda peronista do Partido Justicialista) e a oligarquia agrária. No entanto, ao mesmo tempo, o país se tornou um dos maiores produtores de soja geneticamente modificada no mundo, com importantes implicações tanto para a estrutura do setor agrícola quanto para o meio ambiente (Trigo, 2011). E por que se debateu tão pouco publicamente sobre essa questão?

No Equador, também surgiu um dilema sobre a biotecnologia. A chegada de Rafael Correa ao poder, líder de uma ampla coalizão (Aliança PAIS) com grande participação de movimentos indígenas e ambientais, significou uma grande mudança para o Equador. A plataforma da coalizão rejeitou fortemente os organismos geneticamente modificados e outros usos da biotecnologia na agricultura. No entanto, quando chegou ao governo, Correa promoveu vigorosamente seu uso.

Atualmente, o setor minerador é provavelmente o mais controverso na América Latina, com sua notável expansão e evidentes impactos ambientais e sociais, somados ao grande número de conflitos que a mineração gerou em toda a região (ver também capítulos 2 e 10 deste livro). Na Guatemala, uma empresa transnacional (Tahoe Resources Inc.) e as elites nacionais enfrentaram os protestos de povo indígena Xinca e suas organizações contra o projeto de exploração de minério de prata "El Escobal", no sudeste do país. No entanto, apesar das boas intenções declaradas pelo governo, bem como pela empresa de mineração, as práticas repressivas contra os manifestantes continuam, e praticamente não há espaço para o diálogo. Tentaremos explicar por que tem sido tão difícil mediar o conflito entre as partes envolvidas.

Contudo, também há casos positivos. Nos estados brasileiros do Acre e do Amazonas houve avanços significativos na política florestal e na proteção das florestas nos últimos anos. Isso contrasta com o registro bastante decepcionante do governo federal durante os três governos consecutivos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas administrações de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007 e 2007-2011) e Dilma Rousseff (2011-2014) relativo à proteção das florestas. Aconteceu o mesmo nos estados governados por partidos diferentes. O que pode explicar o sucesso do Acre e do Amazonas?

Entretanto, as práticas e as políticas ambientais não são influenciadas apenas pela política nacional e local, mas também por iniciativas internacionais. Neste momento, uma das iniciativas internacionais com maiores consequências de longo prazo para a governança florestal na América Latina é o projeto conhecido como Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD).[1] Apesar de sua retórica de inclusão, não parece que todas as partes envolvidas na iniciativa expressaram sua opinião, ao contrário, parece que o REDD está gerando sua própria "elite" e seu próprio discurso, mas a questão é como ele pode realmente abordar as questões urgentes na governança ambiental na América Latina.

Nossa abordagem para responder a essas questões tem como foco

1 [N. do T.]. No original em inglês: Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD).

as elites. Portanto, na próxima seção, vamos investigar o que a teoria das elites poderia dizer sobre a problemática anterior.

2. O "PROBLEMA DA ELITE" NAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO, DA DEMOCRACIA E DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

O recente aumento do interesse sobre as elites e seu desenvolvimento na literatura acadêmica está intimamente relacionado a um consenso crescente sobre a importância das instituições para o desenvolvimento e o papel das elites na formação dessas instituições (Amsden et al, 2012; Acemoglu e Robinson, 2012). O enfoque sobre as elites e as instituições na teoria do desenvolvimento não é novo. Foi um elemento central na teoria do desenvolvimento do estado de cunho weberiano, desde Gunnar Myrdal à literatura do "Estado desenvolvimentista"[2] (Myrdal, 1968; Woo-Cumings, 1999). Frequentemente as elites foram vistas como um obstáculo para o surgimento do Estado. Como afirma Myrdal: "Na verdade, a melhor definição de elite são pessoas que se encontram em posição de impedir ou manipular as reformas e, no fundo, de impedir a sua aplicação" (Myrdal, [1979], 2010: 335). No entanto, outros consideraram que as elites são capazes de canalizar recursos de forma eficiente e produtiva, embora frequentemente atuem como caçadores de renda, destinando recursos a grupos sociais desfavorecidos e ineficientes (Amsden et al, 2012: 5).

Muito menos discutida é a relação entre as elites, as instituições e o desenvolvimento sustentável, uma dinâmica que também é necessária na análise da governança ambiental. A literatura mencionada concentra-se quase exclusivamente no crescimento econômico e na modernização industrial. Além disso, o termo "instituições" é em grande parte equiparado a "instituições do Estado" e "desenvolvimento" com crescimento econômico em nível nacional. Essa literatura problematiza, em um grau muito limitado, a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento, e suas implicações distributivas são consideradas apenas na medida em que têm consequências para o crescimento econômico nacional de longo prazo. Em outras palavras, a distribuição dos benefícios do crescimento e o desenvolvimento entre as áreas geográficas e

---

2 Essa abordagem se concentrou nas condições para um Estado — e a evolução deste — com o monopólio legítimo da violência e da burocracia institucional capaz de implementar políticas e controlar as massas (por exemplo, Migdal et al., 1994; Evans, 19950). Esse estado, no qual o direito de cobrar impostos e exigir lealdade em troca de proteção e extensão do benefício para um determinado conjunto das instituições já não é questionado, é considerado uma condição prévia para políticas de hiper-crescimento e relacionamento comercial/estatal dos Estados em desenvolvimento do Leste Asiático (Amsden, 1991) e dos exemplos históricos de desenvolvimento, como o da Europa (Tilly, 1992).

grupo sociais somente são considerados um problema se conduzirem a uma desaceleração do crescimento, por exemplo, se a maioria for demasiadamente pobre para constituir um mercado ou carecer de saúde e educação para fornecer recursos humanos necessários.

Essa perspectiva sobre o desenvolvimento costuma ser rejeitada pela literatura da ecologia política que considera "o capitalismo e suas transformações históricas [como] um ponto de partida para qualquer explicação sobre a destruição da natureza" (Peet, Robbins e Watts, 2010: 23). O que foi caracterizado previamente como "desenvolvimento" é considerado, na literatura sobre a ecologia política, como o privilégio de determinados sistemas produtivos de exploração sobre outros, causando um cruzamento de conflitos distributivos e ecológicos, e a degradação ambiental (Alimonda, 2011). No entanto, na literatura da ecologia política, as elites são, em grande parte, uma "caixa preta". As elites aparecem como as agressoras: são as donas do capital e do conhecimento, os grupos que controlam o Estado, contribuindo assim para a marginalização dos habitantes de áreas rurais e para superexploração e a contaminação dos recursos naturais (Carruthers, 2008). No entanto, na literatura da ecologia política, as elites poucas vezes são objetos de análise direta. Acredita-se que seus interesses dependem do lugar que ocupam nas relações estruturais de dominação e que seus privilégios derivam de sua posição nas estruturas que formam a América Latina como uma região subalterna, aberta à exploração, subjugada às necessidades de um capitalismo mundialmente integrado. A construção dos estados modernos, dominados pelas elites nacionais, também se baseia no controle dos recursos naturais e dos grupos locais em diferentes partes do território (Alimonda, 2011).

No contexto apresentado acima, deveríamos perguntar: sob que condições podemos esperar que os objetivos da elite estejam em linha com os do desenvolvimento nacional? Mas também precisamos discutir como fazer com que esses objetivos estejam alinhados com os interesses, necessidades e aspirações de todos os grupos da população, de todas as classes e territórios, bem como das gerações futuras. A resposta mais comum para a questão de como alcançar esse objetivo é enfatizar o pluralismo e a democracia; em outras palavras, assegurar que existam mecanismos adequados de representação, participação e responsabilidade que conduzam à criação de instituições de governança ambiental. O potencial dessas instituições está na obtenção de resultados que favoreçam em maior número os interesses do desenvolvimento sustentável e os interesses das elites. Era o que muitos esperavam que acontecesse na América Latina durante as últimas décadas, após o retorno formal à democracia e com a chegada histórica ao poder de grupos anteriormente marginalizados.

No entanto, a teoria da elite nunca pareceu muito convencida dos méritos das democracias pluralistas para formar sociedades mais igualitárias. Ao contrário, teorias da elite de todo tipo tinham uma visão bastante cética em relação ao potencial da democracia para transformar a sociedade, tema que está parcialmente enraizado em sua noção de Estado. A teoria marxista da elite, que define as elites baseando-se em sua relação com o capital e os meios de produção, geralmente é cética diante da possibilidade de mudanças no estado sem que haja mudanças subjacentes no modo de produção que o sustenta (ver, por exemplo: Jessop, 1990). Como os governos democráticos dependem do apoio público, seriam afetados se governassem com uma diminuição acentuada no nível de atividade econômica resultante de conflitos com os capitalistas (Block, 1977). Portanto, apesar do desenvolvimento de instituições pluralistas, o Estado não pode ser verdadeiramente democratizado em uma economia capitalista.

Outra grande teoria de economia política clássica das elites e da democracia, desenvolvida por Schumpeter, criticou duramente a equação marxista da verdadeira democracia no socialismo, ainda que sem enunciar a possibilidade de que eles poderiam coexistir.[3] Também não tem muita fé no pluralismo. O principal ponto de Schumpeter é que a democracia é inerentemente elitista: "[...] democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa. [...]. Democracia significa apenas que as pessoas têm a oportunidade de aceitar ou rejeitar os homens que as governarão" (Schumpeter, 1976: 285). No entanto, isso não deve nos deixar pessimista sobre as decisões tomadas pelas instituições democráticas. O funcionamento da democracia depende do grau em que o governo é controlado pelos poderes estatais autônomos (o mais importante, o judiciário), do autocontrole utilizado por esses poderes (também parlamentares) e da existência de uma burocracia independente.

A chamada "escola italiana" da teoria da elite também tinha receios com relação às virtudes das democracias pluralistas. Com base nos escritos de Mosca, Mitchells e Pareto (ver: Mosca, 1939; Mitchells, 1962; e Pareto 1935 [1997]), definiu as elites como um grupo muito distinto da sociedade que goza de uma situação privilegiada e exerce um controle decisivo sobre sua organização (Wolf, 2012: 120). Mosca acredita que o voto universal e o parlamentarismo não eram capazes de dissolver o princípio de que, em toda sociedade, uma "minoria organizada" é capaz de "impor sua vontade sobre a maioria desorganizada" (Mosca, 1939: 154). Por sua vez, Vilfredo Pareto sustentava que

3 Em vez disso, ele afirmou: "Não há relação necessária entre socialismo e democracia, como nós a definimos" (Schumpeter, 1976: 284).

as elites seriam lentamente substituídas por famílias e grupos emergentes, sem alterar as estruturas elitistas da sociedade (Pareto 1935). Ele afirmava ainda que era a circulação dessa elite, e não as revoluções lideradas pelas classes desfavorecidas, o que levaria à mudança (Pareto, 1916; citado por Hartmann, 2007).

Para este estudo adotamos uma definição baseada em recursos, tal como indicado anteriormente, combinando alguns dos elementos da abordagem da escola italiana com o enfoque marxista. A definição aqui adotada considera que as elites surgem potencialmente devido ao seu controle de recursos diversos e posições de alto nível, que incluem cargos: organizacionais (controle sobre as organizações, incluindo o Estado), políticos (apoio público), simbólicos (conhecimento e habilidade para manipular símbolos e discursos) e pessoais (como carisma, tempo, motivação e energia) (Eztioni-Halevy, 1997: xxv). E, além disso, incluímos um esboço sobre a influência concreta desses grupos em questões ambientais, para mudar políticas e práticas.

Além disso, nosso ponto de vista sobre como as elites mudam é eclético. Na perspectiva marxista, mais do que por meio de uma mudança democrática de governo, a mudança viria de baixo, com base na construção de sujeitos políticos dentro das classes desfavorecidas. No entanto, o marxismo também previu as mudanças que emergem no espaço aberto pela "autonomia relativa do Estado" em situações de enfraquecimento ou fragmentação das forças de classe (Jessop, 1990). As classes capitalistas foram consideradas incapazes de estabelecer por si mesmas uma "hegemonia política", assegurando assim o domínio das classes mais baixas. Esse é, na verdade, o papel do Estado, que nesse processo assume uma autonomia relativa das classes capitalistas (Poulantzas, 1978). Isso deixa espaço para o surgimento de uma elite de Estado que difere funcionalmente da classe capitalista.

Este tópico também é essencial para Weber, que considera a burocracia estatal não apenas como um subproduto do capitalismo, mas como a forma mais eficaz do poder legítimo e a origem do surgimento de uma classe completamente nova (Weber, 1978). A estrutura e poder da burocracia são mais importantes do que as instituições eleitorais, já que o próprio povo [demos] é "uma massa amorfa [que] nunca 'governa' associações maiores, mas que é governada" (Weber, 1978). O dilema apresentado às novas forças políticas que ganharam poder formal sobre um aparelho de Estado é que, enquanto a burocracia pode impedir uma mudança nas políticas e práticas, pode levar décadas para se construir tal burocracia. Não importa quanto apoio popular possa ter um governante, sem o instrumento de uma burocracia moderna, sua capacidade de decretar, colocar em ação e fazer cumprir sua vontade é severamente limitada.

Resumindo, com exceção dos marxistas, os teóricos da elite duvidam da possibilidade de uma sociedade sem elites. Mais do que isso, todos têm suas reservas sobre a crença de que uma mudança de governo automaticamente resulta em uma mudança de elites. No entanto, existem espaços abertos para a mudança. Nós nos concentramos nas mudanças nos recursos controlados pelas elites, que acarretam mudanças em sua capacidade de influenciar as decisões e práticas com implicações ambientais. Na América Latina, atualmente, identificamos quatro dessas alterações que serão discutidas a seguir.

3. GOVERNOS DE ESQUERDA, CIRCULAÇÃO DE ELITES E AS LIMITAÇÕES ÀS MUDANÇAS NA GOVERNANÇA AMBIENTAL

O primeiro desses processos de mudança é a rotação no controle de recursos políticos relacionada à chegada ao poder de governos de centro-esquerda, muitos dos quais representam grupos anteriormente excluídos do poder político, entre eles os movimentos indígenas, os movimentos trabalhistas, os movimentos ambientalistas e os diversos movimentos sociais constituídos de grupos subalternos. Apesar de ganhar o apoio eleitoral desses grupos, mais tarde, muitos governos os desclassificaram ou tentaram conscientemente agregá-los (Zibechi, 2010; Bowen 2011), enquanto surgiam novas elites. Portanto, pode-se observar um processo de circulação das elites, controlando os recursos políticos com um possível impacto na governança ambiental.

Um exemplo disso é a Bolívia, onde os grupos associados ao partido no poder MAS começaram a obter recursos políticos e poder (Ayo Saucedo, 2012), e também recursos econômicos por meio, por exemplo, de processos de nacionalização de empresas (Ayo Saucedo et al., 2013). A indústria da soja foi dominada durante muito tempo por uma elite agrária, com diversas origens (incluindo grandes grupos de imigrantes do Brasil), mas com um discurso comum sobre a utilização de OGM, as vantagens do agronegócio e o desejo de ser independente do governo de Morales (Plata, 2008; Soruco, 2008). Essa elite tradicional ainda controla importantes recursos econômicos (em especial por meio do controle da terra). No entanto, um novo grupo de pessoas, com muito menos recursos econômico do que a elite política e econômica tradicional entrou na arena política e está influenciando a maneira como são tratadas as consequências ambientais da produção agrícola de OGMs (Høiby Hopp e Zenteno, 2014). Esse novo grupo é composto pelos produtores de soja que conseguiram alcançar certa capacidade de produção por causa de seus contatos com o Partido MAS e grupos políticos. Enquanto eles permanecem bem longe da velha elite da soja em vários pontos da política econômica, estão de acordo com ela sobre a questão da conveniência da expansão da soja

transgênica. A produção de soja contribui substancialmente para a receita do governo e, talvez por isso, a expansão da produção de soja transgênica até as áreas florestais não seja rejeitada.

Em El Salvador, a ascensão de um governo de centro-esquerda teve consequências muito diferentes. El Salvador é um país que historicamente foi dominado por uma elite agroexportadora estreitamente articulada que manteve o poder político durante a maior parte da história, tradicionalmente em conjunto com os militares (Paige, 1997). Entre 1989 e 2009, o país foi governado pelo partido de direita ARENA, controlado por algumas das famílias mais ricas do país. Assim, a chegada de um governo apoiado pela FMLN foi recebida com medo e desprezo, com a velha elite fazendo resistência, tanto política como econômica. No entanto, a direita já estava dividida quando o governo Funes chegou ao poder, em parte devido à transformação prévia de El Salvador, que passou de uma economia agroexportadora para uma economia baseada em serviços dependentes das remessas dos imigrantes nos Estados Unidos e do setor de serviços. Embora as famílias da antiga elite diversificassem suas carteiras para se beneficiarem da nova economia (Bull, 2013), a transformação econômica também viu o surgimento de novas elites econômicas que, eventualmente, desafiaram a velha elite que dominava o Partido ARENA. Isso deu origem ao surgimento do Partido GANA (Grande Aliança pela Unidade Nacional) logo após o governo Funes assumir o poder. O governo Funes tentou incluir uma grande parte da sociedade em um diálogo para estabelecer novas formas de gestão da agricultura e outras atividades produtivas. O objetivo era enfrentar a grave crise ambiental em que o país estava submerso. Os grupos que defendiam um modelo diferente da agricultura, mais focado em pequenas propriedades agrícolas e produção ecológica, incluíam tanto os membros do novo governo, particularmente relacionados com o Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN), quanto um amplo conjunto da sociedade civil que trabalhava para criar economias baseadas nos princípios da ecologia e da solidariedade.

No entanto, o governo não poderia ignorar a crise econômica, com crescimento baixo ou negativo por muitos anos consecutivos. Como Block e outros marxistas previram (ver seção 2) a dependência do governo das elites econômicas para o investimento limitou fortemente sua liberdade de ação. A elite econômica nacional também representou a oposição política, apesar de estar dividida entre ARENA e GANA. Embora inicialmente ARENA, GANA e a próspera associação do setor privado ANEP (Associação Nacional da Empresa Privada) tenham participado de vários fóruns de diálogo para encontrar soluções para os problemas mais urgentes (incluindo a criação de um Conselho

Econômico e Social seguindo o modelo de uma instituição semelhante na União Europeia), a relação logo azedou. O governo foi forçado a restabelecer um relacionamento com o setor privado no contexto do programa Parceria para o Crescimento, financiado pelos Estados Unidos, mas depois decidiu lidar diretamente com o pequeno grupo de empresários mais poderosos do país para tentar convencê-los a investir em El Salvador. Nesse processo, no entanto, os planos de desenvolvimento se alinharam cada vez mais às prioridades da elite empresarial e cada vez menos aos grupos que propunham modelos alternativos dentro do governo (Bull, Cuéllar e Kandel, 2014). Como resultado das políticas do novo governo, aconteceu também o surgimento de uma elite econômica principiante. Essa elite tinha vínculos com o partido no poder, mas se beneficiou de sua função em empresas estabelecidas com financiamento da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) liderada pela Venezuela (Lemus, 2014). Contudo, essa elite mostrou pouca inclinação para apoiar os grupos dentro de um partido do governo que defendia uma mudança para um modelo desenvolvimento mais sustentável.

O caso do Equador ilustra uma solução diferente para limitações estruturais semelhantes. Quando Rafael Correa chegou ao poder em 2008, liderou uma ampla coalizão com o apoio das organizações de base e uma forte bancada ambientalista dentro do governo. Novos grupos entraram nos corredores governamentais, mas não foram considerados uma nova elite e sim um contrapeso às elites tradicionais no Equador que, simultaneamente, incorporaram e construíram organizações de base (Bowen, 2011). Os ambientalistas no governo foram capazes de influenciar a forma como as questões ambientais eram elaboradas no discurso oficial e foram incluídas na Constituição do país mudanças importantes referentes ao estado do meio ambiente e sua relação com as atividades humanas (Basabe, Pachano e Acosta, 2012; Andrade, 2012). Uma dessas mudanças foi a rejeição aos transgênicos por parte do governo.

No entanto, o governo de Correa também foi desafiado pela velha elite que, embora não tivesse um passado recente de vinte anos de governo relativamente estável, como tinha desfrutado o ARENA em El Salvador, também esteve envolvida na economia internacional (os dois países sofreram uma conversão cambiária para dólares no ano 2000) e tinha desfrutado de excelentes privilégios em parceria com empresas multinacionais no passado. Ainda assim, Correa conseguiu desafiar as velhas elites de uma forma muito diferente da escolhida por seu homólogo salvadorenho, garantindo a receita advinda da indústria do petróleo, reforçando a iniciante indústria de mineração e participando de um processo de fortalecimento do Estado equatoriano.

Durante o segundo mandato de Correa (2009-2013), seu projeto político foi reformulado como um projeto de desenvolvimento, com base no fortalecimento simultâneo da tecnologia, na modernização industrial e na intensificação da extração de recursos. Isso causou o enfraquecimento da fração ambientalista do governo e o surgimento e o fortalecimento gradual de uma jovem elite tecnocrática. Essa elite não só apoiou os esforços de industrialização, mas também tinha uma visão positiva sobre os transgênicos. Esses jovens profissionais, por causa de seu influente conhecimento especializado em biotecnologia, estão se transformando nos principais atores na definição de estratégias para a diversificação da produção agrícola no Equador. Suas abordagens são articuladas com as ideias desenvolvimentistas promovidas por Correa, que busca uma rápida diversificação da economia equatoriana, liderada por especialistas e guiada pelo conhecimento científico (SENPLADES, 2013). Enquanto essas ideias viabilizaram a influência dessa nova elite tecnocrática, também vemos que o aparecimento da elite tecnocrática reforça e apoia o plano.

Assim, nos casos anteriores, vimos a entrada de novos grupos políticos em governos que lutaram contra as velhas elites em sua busca por projetos políticos e econômicos. No entanto, nesse processo, formaram-se novas elites baseadas no acesso aos recursos econômicos e conhecimento científico, juntamente com os recursos políticos. Entretanto, a circulação da elite que vimos no Equador e na Bolívia teve um limitado impacto ambiental positivo, uma vez que o requisito para o acesso ao financiamento de projetos sociais, o fortalecimento do Estado e a luta contínua contra as velhas elites muitas vezes superaram as preocupações ambientais. Além disso, as novas elites emergentes tiveram interesses econômicos igualmente fortes na continuidade da indústria extrativa, enquanto as elites políticas (especialmente no caso do Equador) buscaram o apoio de grupos no controle do conhecimento técnico e que defendessem a ideologia da industrialização e da conquista da natureza.

4. O PAPEL DAS TRANSIÇÕES ECONÔMICAS MUNDIAIS E DA TECNOLOGIA

O segundo processo de mudança das elites é uma modificação no controle dos recursos econômicos devido às mudanças na economia global. Paralelamente à denominada "guinada a esquerda" na América Latina, houve três grandes tendências inter-relacionadas na economia mundial: o aumento da demanda e dos preços das *commodities;* a diretamente relacionada ascensão da China como uma grande potência econômica, credora e investidora na América Latina (Durán Lima e Pellandra, 2013); e o reforço dos sistemas de integração regional como

a ALBA, o MERCOSUL e a UNASUR, que favoreceram o surgimento de novas elites econômicas associadas, por exemplo, a empresas controladas ou subsidiadas pelo Estado. Esses processos permitiram que os novos grupos controlassem partes significativas da economia.

A ascensão da China e o aumento dos preços das *commodities* permitiram que os países sul-americanos acelerassem o pagamento da dívida às instituições internacionais e formassem novas alianças econômicas. Isso resultou na diminuição da importância das elites, que tradicionalmente foram muito influentes na região, incluindo as relacionadas às multinacionais ocidentais, ao Banco Mundial (BM), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Como resultado, atualmente se observam novas relações e acordos entre os Estados nacionais, bem como por diversas elites internacionais de diferentes origens, incluindo norte -americanos, europeus, chineses e latino-americanos.

Em todos os casos citados aqui, houve até certo ponto uma interação com os preços das *commodities*, especialmente no auge do mercado da soja e nas possibilidades de surgimento das novas elites. Um caso em particular, o da Guatemala, sugere que quando os preços das *commodities* provocaram a entrada de novas elites transnacionais no país, o alcance dessas novas elites nas possibilidades de influenciar a governança ambiental e seus resultados foi limitado, não apenas pelas características da indústria (leia-se mineração), mas também pela dinâmica da relação entre as novas elites que controlam o acesso aos mercados e à tecnologia e as velhas elites que controlam os recursos políticos e o território. As novas elites transnacionais optaram por operar dentro de um "*status quo*" determinado pelo poder que a elite tradicional detém sobre os principais controles da economia e do governo, e uma série de práticas e relações corruptas entre a antiga e apegada elite e o governo (Aguilar-Stoen, 2015). As elites empresariais da Guatemala conseguiram manter as elites transnacionais, incluindo as empresas transnacionais de Canadá, Austrália, Estados Unidos e Rússia, em uma posição subordinada. Esse fato é explicado pelo controle de recursos diferentes, mas complementares. As elites nacionais controlam recursos políticos, redes e informações importantes; as empresas transnacionais não poderiam funcionar sem esses recursos (Schneider, 2012; Bull, Castellacci e Kasahara, 2014). As elites locais também definiram diferentes tipos de alianças com empresas de mineração transnacionais. Em muitos casos, as elites locais têm interesses em empresas de mineração *júnior,* que são filiais de empresas mineradoras transnacionais. A redação da legislação da mineração na Guatemala contou com a participação de empresários canadenses e guatemaltecos, consequentemente, a lei de mineração resultante

favorece desproporcionalmente as empresas mineradoras em detrimento dos interesses da população local, incluindo suas preocupações ambientais (Dougherty, 2011). Uma mistura de capitais locais e estrangeiros financia as operações de mineração na Guatemala. Grupos canadenses em associação com o capital guatemalteco dominam a exploração dos minerais metálicos. A maior empresa de mineração não metálica é a empresa guatemalteco "Cementos Progreso", responsável pelo segundo maior investimento em mineração na Guatemala (Lee e Anzueto Bonilla, 2009) A mineradora contribuiu com 2% do PIB em 2013, mas estima-se que com o desenvolvimento planejado, ela poderá contribuir com aproximadamente 4% do PIB no futuro (Lee e Anzueto Bonilla, 2009). No entanto, esse crescimento deverá ocorrer em um contexto em que 51% da população (15 milhões) vive em áreas rurais e depende da agricultura para sua subsistência.

As operações de mineração resultaram em protestos massivos e descontentamento entre a população local da Guatemala. Uma das principais razões é que a lei não exige que as empresas informem às comunidades sobre as operações de mineração antes do pedido de licença. Nesse contexto, as comunidades locais sentiram que sua opinião não foi considerada antes do início das operações de mineração, uma consulta à qual eles têm direito legalmente. Outra fonte de descontentamento é que, com a nova lei, os *royalties* de mineração foram reduzidos de 6% para 1%, e isso é percebido pela população guatemalteco em geral como extremamente injusto. Outra fonte de problemas é que os projetos de mineração são frequentemente estabelecidos em áreas com conflitos de longa data relacionados ao acesso e à posse da terra, antes que eles sejam resolvidos. Na maioria dos casos, o governo respondeu com violência e repressão aos protestos e exigências para a participação das populações locais. Além disso, como uma resposta aos protestos sobre os *royalties*, a Câmara de Indústria decidiu unilateralmente propor um acordo voluntário pelo qual os *royalties* de mineração poderiam, com base unicamente na decisão das empresas de mineração, aumentar de 1% para 3% para o ouro e 1% para 4% para a prata, enquanto que para outras atividades — como a produção de cimento controlada por uma família guatemalteco — os *royalties* se mantiveram em 1%. Consequentemente, o governo teria a capacidade de implementar acordos com as autoridades locais sobre os direitos em suas comunidades. Isso foi fortemente rejeitado pelas populações locais.

Na Argentina, houve um processo completamente diferente de mudança de elite, que dependeu de uma combinação de inovações tecnológicas, um mercado global em mudança e reformas políticas. A produção de soja na região dos pampas argentinos começou a se desenvolver depois que a soja transgênica foi legali-

zada em 1996, mas rapidamente se expandiu sem limites para outras partes do país, ocupando atualmente aproximadamente 22 milhões de hectares, que significa entre 50% e 60% das terras aráveis da Argentina (USDA, 2013). Contudo, em vez de se basear na entrada de uma nova elite governante, isso gerou uma alteração nas elites econômicas. O governo esquerdista recrutou seus principais líderes das fileiras do peronismo (Partido Justicialista), o que dificilmente pode ser considerado uma nova elite política na Argentina. No entanto, a produção de soja gerou mudanças nas relações de poder entre grupos de produtores agrícolas. Ainda que sem deslocar a elite agrária tradicional completamente, os novos grupos relacionados ao agronegócio têm considerável influência sobre a gestão da produção agrícola. Esse grupo é composto por agricultores que utilizam um modelo de gestão em que vários indivíduos ou empresas têm diferentes papéis no sistema, desde o arrendamento das terras dos proprietários rurais até o gerenciamento do investimento estrangeiro e da produção total (Benchimol, 2008). Eles comandam o que é normalmente conhecido como "agroempresas", incluindo latifundiários, empreiteiras e corretores. Tais acordos de agronegócios podem assumir a forma de fundos de investimento, agro-associações (também conhecidas como "*pools de semeadura*"), consórcios de confiança financeira e sociedades por contrato simples, entre outros. A mais recente tentativa de quantificá-las concluiu que as empresas agrícolas são responsáveis por aproximadamente 70% da produção total de cereais na Argentina (Barri e Wahren, 2010). Hoje, provavelmente, esse número deve ser maior.

Embora a expansão da soja tenha criado uma nova elite agrária (apesar de não ser necessariamente rural), as tensões entre os quatro governos dos Kirchner (dois de Nestor Kirchner e dois de Cristina Fernandez de Kirchner) e agricultores tradicionais contribuíram para acelerar a expansão da soja. A principal razão para o conflito foi o aumento dos impostos sobre as exportações agrícolas, especialmente durante o primeiro governo de Cristina Fernández de Kirchner. No entanto, os conflitos também surgiram devido à percepção de falta de apoio e interesse do governo na agricultura em geral, devido à falta de previsibilidade de "condições estruturais" (incluindo ajustes fiscais de exportação) e a falta de apoio técnico. Isso contribuiu para o enfraquecimento da influência da velha elite rural (Hanche-Olsen, Zenteno-Hopp e Sejenovich, 2015). Por outro lado, em um contexto caracterizado por altos níveis de incerteza para um número elevado de pequenos agricultores, muitos deles arrendaram suas terras para agronegócios ou para a produção de soja, ou mudaram sua produção para soja, já que a rentabilidade era considerada quase garantida em longo prazo (Calvo et al., 2011). A dependência de empresas transna-

cionais, principalmente da Monsanto, para obter sementes e fertilizantes, também gerou um longo conflito entre agricultores argentinos e o gigante agrícola. Os agricultores argentinos primeiro se negaram a pagar os direitos pelo fertilizante *Round up Ready* da Monsanto, porque ela não tinham conseguido obter uma patente válida na Argentina, e em seguida se opuseram ao pagamento de novos direitos para usar sua nova semente de soja BTRR2.

Inicialmente foi alegado que a soja transgênica causaria menos impacto ambiental que a soja convencional. Argumentou-se que a produção de soja reduziria ao mínimo a perda da camada superficial do solo, devido ao método de plantio direto e o uso do herbicida glifosato, que impediria a utilização de outros — e mais tóxicos — agroquímicos utilizados na produção convencional (Bindraban et al., 2009). A soja transgênica logo adquiriu uma posição privilegiada entre as exportações nacionais e também se tornou a principal fonte de receita do governo. Atualmente, a produção de soja transgênica gera cerca de um décimo do PIB e a quarta parte do valor das exportações da nação (Loman, 2013). A conversão para o modelo de soja transgênica gerou um patrimônio líquido de US$ 65.435 milhões para a Argentina entre 1996 e 2010, devido à economia nos custos de produção e ao aumento da rentabilidade (Trigo, 2011). Essa fonte de renda é de importância fundamental para os ambiciosos programas sociais de redistribuição de renda do governo. Somado a isso, o interesse econômico do agronegócio nacional e internacional explica a relutância do governo em impor diretrizes ambientais mais ambiciosas para a produção de soja transgênica. Apenas recentemente houve um debate público mais amplo devido à crescente oposição aos transgênicos e conflitos relacionados com a produção de soja, expondo a grave degradação resultante da produção de soja e o impacto negativo do glifosato sobre a saúde humana, entre outras questões (Skill e Grinberg, 2013).

5. O PAPEL DO CONHECIMENTO E AS DIRETRIZES DA REORIENTAÇÃO DA ELITE

No entanto, também vemos os contornos de um terceiro processo: a "reorientação da elite" ou, em outras palavras, a mudança nas ideias dominantes de uma elite. Tanto Schumpeter quanto Weber enfatizaram a orientação e a capacidade das elites como um fator importante para a compreensão do papel do Estado no desenvolvimento, rejeitando que isso poderia ser deduzido diretamente de sua posição na economia capitalista (como diriam os marxistas). Na história recente da América Latina, temos dois grandes exemplos dessa reorientação da elite: o processo de democratização dos anos oitenta e noventa e a transformação neoliberal no mesmo período. Nenhum desses proces-

sos de "reorientação da elite" surgiu do nada. Ao contrário, as novas ideias foram capazes de influenciar devido à crise e ao esgotamento dos modelos anteriores e uma mudança gradual de interesse. No momento, a gravidade da crise ambiental e da crise climática, mais especificamente, poderia abrir espaço para novas ideias dadas pelos novos grupos de elite, para a reorientação dos velhos grupos ou para uma nova interação dinâmica entre os diferentes grupos de elite.

Apesar das muitas contradições aparentes na política ambiental dos três governos de esquerda no Brasil (os de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), nos estados do Acre e Amazonas houve uma mudança nas elites e nas políticas ambientais realizadas nesse nível. Apesar das diferenças de tamanho (entre outras coisas), entre 2009 e 2010 o Acre e o Amazonas foram os estados menos desmatados do Brasil, quando o pequeno Acre perdeu 14% de sua floresta original e o Amazonas perdeu apenas 3% (Lemos e Silva, 2011). Nossa pesquisa concluiu que isso estava intimamente relacionado a uma mudança nas elites, que ocorreu de maneiras diferentes. O ponto de virada foi a chegada ao poder no Acre do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1998, enquanto no Amazonas ocorreu porque um candidato ligado às antigas elites optou por uma estratégia mais ambientalista e menos desenvolvimentista para distanciar-se destes grupos e ganhar votos nas eleições locais de 1992 (Toni et al., 2015). Portanto, o processo local foi muito diferente do federal. No governo federal, um "acordo de elite" entre as elites econômicas e os partidos de direita, de um lado, e as elites dos partidos de esquerda do outro, favoreceu os objetivos de desenvolvimento sobre o meio ambiente (Arretche, 2013). Em contraste, no nível local e estadual havia um espaço para mudanças de elite através de um processo de reorientação destes atores. A autonomia dada aos níveis político-administrativos mais baixos no modelo federal foi, portanto, crucial para esse último processo.

Iniciativas globais, como a "Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal" (REDD), também estão incentivando uma possível reorientação da elite por meio da criação de uma nova elite, que é organizada em grandes redes e baseada no conhecimento, muitas vezes transnacional. Essas redes foram capazes de influenciar as atitudes e estratégias de certas elites, apesar disso não significar uma completa reorientação da velha elite (ou seja, aquelas relacionadas às atividades agrícolas de exportação) ou das elites governamentais, particularmente por causa da centralidade da extração de recursos no crescimento econômico da região (Aguilar-Støen e Hirsch, 2015). A iniciativa global REDD foi lançada na cúpula do clima em 2005, mas só conseguiu tração política em 2007, quando os governos dos países doadores concordaram em destinar recursos substanciais

para criar um fundo que pagaria aos países em desenvolvimento para não desmatar. O princípio REDD é relativamente simples: baseia-se na ideia de que é possível pagar aos países e comunidades para não cortar suas florestas. A implementação do REDD, porém, não é tão simples. A América Latina é dotada de um vasto território florestal, e em seu conjunto a região tem a maior taxa de desmatamento do mundo (Hall, 2012). Por causa disso, houve muita atenção e esforços na tentativa de desenvolver com sucesso projetos de REDD na região. Esses projetos REDD são, até hoje, apenas atividades de demonstração que permitem aos executores compreender como o REDD funcionaria na prática. Isso significa entender como os pagamentos serão feitos e para quem, como controlar com eficácia se a área coberta por florestas não está sendo desmatada, e como garantir que os benefícios econômicos sejam divididos equitativamente entre aqueles que contribuem para a conservação das florestas e constituem beneficiários legítimos do REDD. Considerando que as florestas são valiosas para uma série de atores diferentes, desde os moradores da floresta até os cartéis de drogas, o controle da área florestal é uma questão controversa e, portanto, o estabelecimento de projetos locais e nacionais de REDD é uma tarefa complexa. Além disso, valiosos recursos não renováveis, como minerais e petróleo, encontram-se frequentemente em áreas arborizadas e vários governos latino-americanos estabeleceram as atividades extrativistas como a chave para o desenvolvimento econômico nacional. REDD tem chamado a atenção de diversos e díspares atores, incluindo ONGs ambientais, centros de pesquisa, empresas da indústria extrativa, organizações dos povos indígenas e agências internacionais de desenvolvimento.

REDD é uma ideia abrangente e suficientemente vaga para permitir diferentes interpretações, que podem ser ajustadas de acordo com os objetivos dos diferentes atores (Angelsen e McNeil, 2012). Isso permitiu que esses atores definissem as medidas necessárias para pôr em prática as ações de REDD em nível local. No processo, certos relatos, valores e visões ganham destaque, e os promotores dessas ideias ganham poder para definir como o REDD deve ser desenvolvido em contextos específicos. Controlar a produção de conhecimento parece ser uma estratégia predominante entre os diferentes atores para se posicionarem no debate sobre REDD, em especial nos países da Bacia Amazônica (Aguilar-Stoen e Hirsch, 2015). O conhecimento necessário para participar de debates REDD não é qualquer tipo de conhecimento. Precisa ser mantido e validado através de redes privadas, em que diferentes conceitos e argumentos são socialmente construídos e legitimados através de processos complexos, que têm produzido novas formas dominantes de especialistas e consultoria (Fairhead e Le-

ach, 2003; Bumpus e Liverman, 2011). Essas redes, que são coalizões de atores que compartilham valores, interesses e práticas, podem ser conceituadas como elites, na medida em que controlam recursos essenciais: a produção e promoção de conhecimentos específicos ou de formas de geração de conhecimento e acesso a fóruns de elaboração de políticas. As ideias, valores e os recursos circulam dentro das redes e, como tais, essas redes estão em condições de estabelecer os limites ou fronteiras de como compreender a realidade ou separar o que é o conhecimento especializado do não especializado. Um grupo heterogênio de atores apoia as atividades de REDD, formando parcerias e promovendo certos modelos, particularmente aqueles que são favoráveis aos mercados de carbono. Assim, REDD está oferecendo um novo regime de possibilidades de lucro no comércio de compensação de emissões de carbono, mas também incentiva o desenvolvimento de novas formas de consultoria e especialização. As redes científico -políticas REDD estão influenciando, mas não necessariamente reorientando, a posição de outros atores da elite. Por exemplo, várias empresas nacionais e internacionais, tais como empresas de mineração e energia, plantações, empresas florestais e empresas do mercado de carbono, aderem às atividades de demonstração REDD financiando projetos específicos. Uma vez que as redes dominantes científico-políticas REDD têm posições ideológicas que não entram em conflito com a posição ideológica das corporações, eles podem estabelecer parcerias. Considerando que a extração de recursos continua a ser central para a economia da maior parte dos países da Bacia Amazônica (Bebbington e Bebbington, 2012), e muitas vezes a custo das florestas, o nível de influência das elites REDD sobre outras elites é limitado. A extração mineira, de gás e de óleo são as atividades geradoras de rendimento mais importantes na maioria dos países da bacia amazônica. O desenvolvimento de infraestrutura, como a energia hidrelétrica e a construção de estradas, também é uma prioridade para esses países. Todas essas atividades são planejadas, na maioria dos casos, em áreas de floresta. Além disso, a fronteira agrícola está se expandindo em muitos países latino-americanos. Portanto, não podemos dizer que as elites REDD exercem uma influência considerável sobre a política de desenvolvimento mais amplo ou perspectivas de desenvolvimento nacionais nos países da bacia amazônica, mas elas conseguiram envolver as partes interessadas nos setores agrícola e industrial no financiamento das atividades de demonstração.

Juntos, os casos do Brasil e do REDD mostram que, por vezes, uma mudança de elites leva a objetivos e normas ambientais mais ambiciosos. Se isso acontecerá ou não depende do grau em que as novas elites sejam capazes de influenciar as atitudes e pontos de vista

das velhas elites. Outro capítulo deste livro (Capítulo 6) sugere que as perspectivas, aspirações e diretrizes ambientais das elites não são homogêneas. É possível que no futuro vejamos a ascensão de elites que anseiam por uma política de desenvolvimento mais sustentável e pela governança ambiental. Também é importante lembrar que os governos de centro-esquerda na América Latina ganharam as eleições com o apoio de amplos setores da população, particularmente os marginalizados e subordinados. Esses governos dependem de vários tipos de parcerias entre as diversas organizações populares e movimentos sociais. Se esses movimentos e organizações de base forem capazes de exercer alguma pressão sobre seus governos para lidar com as preocupações ambientais no futuro, poderemos ver uma transição para modelos mais sustentáveis e equitativos de governança ambiental. Se a mobilização popular continuar a ser crucial para manter os governos de esquerda no poder, em algum momento as preocupações ambientais da população terão de ser abordadas.

6. CONCLUSÃO

Em 1977, o acadêmico marxista Fred Block rejeitou a possibilidade de que um governo de esquerda no poder poderia estabelecer uma mudança significativa na estrutura produtiva de um país, uma vez que qualquer governo que preside uma economia capitalista, inevitavelmente, tem de se preocupar com a criação de emprego e crescimento econômico e, portanto, nunca poderia contrariar os interesses dos capitalistas. Durante a última década, temos visto várias estratégias utilizadas pelos governos de esquerda latino-americanos para superar os obstáculos criados pelas velhas elites, que muitas vezes também são adversários políticos. Embora, a julgar pelos relatórios dos meios de comunicação, a relação entre o governo de centro-esquerda e as velhas elites econômicas seja tensa, sob a superfície essa relação é mais frequentemente caracterizada por acordos e negociações do que por confrontos e conflitos. No entanto, nesse processo tem acontecido uma mudança gradual de elites, onde os grupos que se beneficiaram das políticas dos governos de centro-esquerda gradualmente tiveram influência em detrimento das velhas elites rurais e empresariais. Isso já aconteceu na Argentina, com o fortalecimento das agroempresas; aconteceu na Bolívia com a emergente elite da soja; aconteceu no Equador com os novos tecnocratas dos ministérios; e de forma mais incipiente em El Salvador, com as novas elites relacionadas aos investimentos da ALBA.[4]

4 A tendência observada em El Salvador seria mais evidente se tivéssemos incluído a Nicarágua e a Venezuela no estudo.

Além de novas políticas governamentais, existem dois fatores essenciais para o surgimento de novas elites. Um deles é o conhecimento e o outro é a tecnologia. Controlar o capital ou as políticas sem controlar também o conhecimento e a tecnologia tem se mostrado insuficiente para dominar a agenda de desenvolvimento e governança ambiental. O conhecimento e a tecnologia podem ser "comprados" por aqueles que controlam o capital; mas isso é apenas parcialmente verdadeiro, porque é necessário ter conhecimento suficiente, tecnologia adequada e atitude inovadora para saber como e onde investir. O corolário consequente disso é que os grupos que controlam o conhecimento e a tecnologia também podem influenciar a governança ambiental em um grau desproporcional em relação à sua posição política ou recursos econômicos, como vimos nos casos de redes REDD e, de maneira diferente, do Ministério da Agricultura do Equador.

Essa conclusão pode ter consequências positivas e negativas para o meio ambiente. O controle do conhecimento pode ser um obstáculo para uma melhor gestão do meio ambiente, como acontece quando ele é usado por uma tecnocracia que segue uma agenda que dá pouca atenção às preocupações ambientais e/ou distributiva, ou quando ele é controlado por uma empresa multinacional a fim de aumentar sua própria geração de lucro. Contudo, ele também pode ser utilizado para influenciar a agenda política em favor de modelos mais sustentáveis, como tem sido observado, por exemplo, no caso de El Salvador, onde grupos ambientalistas com elevados níveis de ensino técnico foram incluídos no governo. Apesar de não ter conseguido a influência que esperavam, influenciaram parte da agenda do governo, orientando-a para a adaptação às alterações climáticas, evitando novos desastres ambientais induzidas pela agricultura intensiva de exportação. O mesmo foi observado em outros países, incluindo Chile e Bolívia, com o surgimento do que podemos chamar de uma "nova elite tecnocrática ambiental" (Reyes, 2012; Høiby e Zenteno-Hopp, 2015). Essa nova elite tecnocrática difere de outros grupos de tecnocratas da história, não só por ser unificada por um corpus diferente de conhecimento do que, por exemplo, o dos economistas neoliberais que constituem os tecnocratas que apoiam a conversão neoliberal, mas também porque mostra uma atitude diferente de se relacionar com grupos subalternos. Muitos dos seus integrantes participaram de movimentos locais, nacionais e transnacionais ambientais, e muitos estão em contato com as comunidades, especialmente através de visitas frequentes ou por grupos no Facebook. Embora sua influência real varie, seu fortalecimento pode levar a uma governança ambiental mais forte ao longo do tempo. Por outro lado, quando o governo favorece quadros do partido acima do pessoal tecnicamente competente para preencher posições-

-chave, a probabilidade de que surjam "novas tecnocracias" diminui, como, por exemplo, no caso da Argentina (Hanche-Olsen, 2013).

No entanto, é impossível ignorar pelo menos três "constantes" na governança ambiental na América Latina. Uma delas é a importância dos mercados globais. Durante a última década, a América Latina, como região, demonstrou progressos significativos em uma série de indicadores sociais, mas também reforçou sua dependência das exportações de recursos naturais e, portanto, sua vulnerabilidade às mudanças nos mercados mundiais para um conjunto limitado de bens de exportação. Isso acontece em menor proporção no México e na América Central do que na América do Sul, e oferece pouco em termos de "transformação estrutural", em um projeto produtivo baseado mais no conhecimento e na inovação do que na mão de obra barata e recursos naturais. Como salienta a CEPAL (2014), sem essa conversão será difícil sustentar o incipiente processo de alocação de recursos mais justo, ou neutralizar os efeitos de uma profunda degradação ambiental.

A segunda é a limitação de recursos. Os governos de esquerda com pouco apoio e frequentemente em conflito com a elite econômica, para permanecer no poder e implementar programas ambiciosos de transformação social, têm lançado mão do uso de políticas tanto para fortalecer o Estado quanto para resistir à oposição das velhas elites. A reconstrução do Estado ainda é uma prioridade inevitável para os governos de centro-esquerda na América Latina, a fim de sustentar programas concretos para a redistribuição de recursos, para lidar com as desigualdades históricas e, assim, tirar milhões de pessoas da pobreza. Várias estratégias foram usadas para enfrentar a oposição das velhas elites: traçar novas elites, opor-se às elites concorrentes ou se aliar a elites estrangeiras. Uma vez que o contexto internacional foi muito favorável para a extração de recursos, o foco nesses setores (incluindo mineração e agricultura) permitiu que os governos de centro-esquerda aumentassem sua renda e cumprissem suas promessas de redistribuição dos recursos. Ao mesmo tempo, o aumento da renda permitiu que os governos da América Latina transformassem suas relações com as elites internacionais tradicionais (enfraquecendo sua influência na política interna) e construíssem relacionamentos com novas elites internacionais. Nesse contexto, pode-se dizer que os governos de esquerda na América Latina adotaram uma abordagem pragmática para garantir sua posição; essa abordagem implica que, no desenvolvimento de políticas, a renda tem precedência sobre as preocupações ambientais. Assim, podemos dizer que os efeitos da mudança de elite sobre a governança ambiental na América Latina, até agora, foram limitados.

A terceira "constante" é o abismo entre a elite tradicional e os grupos que não pertencem a ela, quanto ao significado atribuído aos

recursos naturais e que constitui sua justa governança, em termos de processos e resultados. Embora, como já vimos, as elites passem por processos de mudança que levam a momentos de "circulação da elite" bem como de "conversão da elite", ainda encontramos grupos de elite em toda a região, com uma compreensão muito limitada do impacto ambiental local dos projetos de desenvolvimento, da importância e do significado de recursos como terra e água para as comunidades rurais e do que é realmente necessário para alcançar entendimentos que transcendam as divisões culturais e de classes. Sem isso, conquistar uma governança ambiental mais justa e sustentável na América Latina, simplesmente, continuará sendo um alvo muito distante.

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D. e Robinson, J. A. 2012 *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty* (Londres: Profile Books).

Aguilar-Støen, M. 2015 'Staying the same: transnational elites, mining and environmental governance in Guatemala' in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).

Aguilar-Støen, M. e Hirsch, C. 2015 'REDD and forest governance in Latin America: the role of science-policy networks' in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge Studies in Sustainable Development).

Alimonda, H. 2011 "La colonialidad de la naturaleza: Uma aproximación a la ecología política latinoamericana" in Alimonda, H. (ed.), *La naturaleza Colonizada: Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).

Amsden, A. 2001 *The Rise of 'The Rest' Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (Oxford: Oxford University Press).

Amsden, A.; Di Caprio, H. A. e Robinson, J. A. 2012 *The role of elites in economic development UNI-Wider studies in development economics* (Oxford: Oxford University Press).

Andrade, P. 2012 "En el reino (de lo) imaginario: los intelectuales ecuatorianos en la creación de la Constitución de 2008", *Ecuador Debate,* N° 85: 35-48.

Angelsen, A. e McNeil, D. 2012 'The evolution of REDD+' in Angelsen, A. et al. (eds.) *Analysing REDD+ Challenges and choices* (Bogor: CIFOR).

Arretche, M. 2013 'Quando instituições federativas fortalecem o governo central?', *Novos Estudos-CEBRAP,* N° 95: 39-57.

Ayo Saucedo, D. 2012 'Nuevas élites económicas y su inserción en la política', (La Paz: Foro de Desarrollo F. Ebert Stiftung / Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria) Working Paper N° 01.

Ayo Saucedo, D.; Fernández Morales, M. e Kudelka Zalles, A. 2013 *Municipalismo de base estrecha. La Guardia, Viacha, Quillacollo: La difícil emergencia de las nuevas élites* (La Paz: PIEB).

Barri, F. e Wahren, J. 2010 "El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico", *Realidad económica*, N° 255: 43-65.

Basabe, S.; Pachano, S. e Acosta, A. 2012 'Ecuador: democracia inconclusa' in Cameron, M. and Lun, J.P. (eds.) *Democracia en la Región Andina* (Lima: IEP).

Bebbington, A. e Bebbington, D. 2012 'Extractive industries narratives of development and socio-environmental disputes across the (ostensible changing) Andean region' in Haarstad, H. (ed.) *New Political Spaces in Latin American Natural Resource Governance* (Londres: Palgrave Macmillan).

Benchimol, P. 2008 "La concentración de la tierra, latifundios y *pools* de siembra", <http://www.pagina12.com.ar/diario/ suplementos/ cash/17-3460-2008-04-20.html> acceso 17 de novembro de 2014.

Bindraban, P. S. et al. 2009 *GM-related sustainability: agro-ecological impacts, risks and opportunities of soy production in Argentina and Brazil* (Wageningen: Wageningen University-Plant Research International) Report 259.

Block, F. 1977 'The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State' en *Socialist Review,* N° 33: 6-27.

Bowen, J. D. 2011 'Multicultural Market Democracy: Elites and Indigenous Movements in Contemporary Ecuador', in *Journal of Latin American Studies,* Vol. 43, N° 3: 451-483.

Bull, B. 2015 'Elites, classes and environmental governance: Conceptual and theoretical challenges' in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).

Bull, B. 2014 'Latin America's decade of growth: progress and challenges for a sustainable development' in Hansen, A. e Wethal, U. (eds.) *Emerging Economies and Challenges to Sustainability* (Londres: Routledge).

Bull, B. 2013 'Diversified business groups and the

transnationalisation of the El Salvadoran economy' en *Journal of Latin American Studies* Vol. 45, N° 2: 265-295.

Bull, B.; Castellacci, F. e Kasahara, Y. 2014 *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies* (Houndmills / Basingstoke / Hampshire: Palgrave Macmillan).

Bull, B.; Cuéllar, N. e Kandel, S. 2014 'El Salvador: The challenge to entrenched elites and the difficult road to a sustainable development model' in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).

Bumpus, A. G. e Liverman, D. 2011 'Carbon colonialism? Offsets greenhouse gas reduction and sustainable development' in Peet, R.; Robbins, P. e Watts ,M. J. (eds.) *Global Political Ecology* (Nova Iorque: Routledge).

Calvo, S. et al. 2011 'Causes and consequences of the expansion of soybean in Argentina' in El-Shemy, H. (ed.) *Soybean Physiology and Biochemistry* (InTech - open access).

Carruthers, D. V. 2008 *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise and Practice* (Cambridge: MIT Press).

CEPAL 2014 *Pactos para la igualdad: hacía un futuro sostenible* (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Cimoli, M. e Rovira, S. 2008 'Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development', in *Journal of Economic Issues,* Vol. XLII, N° 2: 327-347.

Dougherty, M. L. 2011 'The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala', in *Bulletin of Latin American Research,* Vol. 30, N°4: 403-418.

Durán Lima, J. e Pellandra, A. 2013 "El efecto de la emergencia de China sobre la producción y el comercio en América Latina y el Caribe", in Dussel Peters, E. (ed.) *América Latina y El Caribe - China Economía, Comercio e Inversiones* (México: UNAM).

Evans, P. 1995 *Embedded Autonomy States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).

Eztioni-Halevy, E. 1997 'Introduction' en Eztioni-Halevy, E. (ed.) *Classes & Elites in Democracy and Democratization* (Nova Iorque & Londres: Garland Publishing).

Fairhead, J. e Leach, M. 2003 *Science, society and power: Environmental knowledge and policy in West Africa and the*

Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press).

Gudynas, E. 2010 "Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas", in *Ecuador Debate,* N° 79: 61-81.

Hall, A. 2012 *Forests and climate change The social dimensions of REDD in Latin America* (Londres: E. Elgar Publishing).

Hanche-Olsen, E. 2013 "Argentine Farmers Search for Collective Action. A case study of rural cooperatives within the Genetically Modified agricultural production in Argentina", Tese de Mestrado em Estudos Latino-americanos, Universidade de Oslo, *mimeo*.

Hanche-Olsen, E.; Zenteno-Hopp, J. e Sejenovich, H. 2015 'Argentina: government-agribusiness elite dynamics and its consequences for environmental governance', in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge. Studies in Sustainable Development).

Hartmann, M. 2007 *The sociology of elites* (Londres: Routledge).

Hecht, S. B. et al. 2006 'Globalization, forest resurgence and environmental politics in El Salvador', in *World Development,* N° 34: 308-323.

Higley, J. e Gunther, R. 1992 *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

Høiby, M. e Zenteno-Hopp, J. 2015 'Bolivia: emerging and traditional elites and the governance of the soy sector' in Bull, B. e Aguilar-Støen, M.C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londers: Routledge. Studies in Sustainable Development).

Jessop, B. 1990 *State Theory Putting Capitalist States in their Place* (Pennsylvania: Penn State University Press).

Lee, S. L. e Bonilla de Anzueto, M. A. 2009 *Contribución de la industria minera al desarrollo de Guatemala* (Guatemala: Centro de Pesquisas Econômicas Nacionais).

Lemos, A. L. F. e De Arimatea Silva, J. 2011 'Desmatamento na Amazônia Legal: Evolução, Causas, Monitoramento e Possibilidades de Mitigação Através do Funda Amazônia', in *Floresta e Ambiente* Vol. 18, N° 1: 98-108.

Lemus, E. 2014 'La Millonaria Revolución de ALBA' en *El Faro*, 19 de janeiro de 2014, <http://www elfaro net/es/201401/noticias/14423/> acessado em 17 de novembro de 2014.

Loman, H. 2013 'Country Report Argentina Rabobank', https://

economics.rabobank.com/publications/2013/october/country/report/argentina/> acessado em 21 de janeiro de 2014.

Martínez-Alier, J. 2002 *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation* (Cheltenham: E. Elgar Publishers).

Michels, R. 1962 *Political Parties* (Nova Iorque: Free Press).

Migdal, J. S.; Kohli, A. e Shue, V. 1994 *State Power and Social Forces Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mosca, G. 1939 *The Ruling Class* (Nova Iorque: McGraw Hill).

Myrdal, G. 2010 (1979) 'Underdevelopment and the Evolutionary Imperative' in Bull, B. e Bøås, M. *International Development* (Londres: Sage) Vol. II [Primeira edição: *Third World Quarterly,* Vol. 1, N° 2].

Myrdal, G. 1968 *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Nova Iorque: Pantheon).

Paige, J. M. 1997 *Coffee and Power Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge: Harvard University Press).

Pareto, W. 1997 (1935) 'The Governing Elite in Present-Day Democracy' in Eztioni-Halevy, E. (ed.) *Classes & Elites in Democracy and Democratization* (Nova Iorque & Londres: Garland Publishing).

Peet, R.; Robbins, P. e Watts, M. (eds.) 2010 *Global Political Ecology* (Londres: Routledge).

Plata, W. 2008 "El Discurso Autonomista de las Élites de Santa Cruz" in Soruco, X.; Plata, W. e Medeiros, G. *Los Barones del Oriente Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (Santa Cruz: Fundação TERRA).

Poulantzas, N. 1978 *State, Power, Socialism* (Nova Iorque: Verso).

Reyes, C. 2012 "Las elites y los nadies: caso de estudio sobre la influencia de la elite chilena en un conflicto ambiental" Tese de Mestrado em Estudos Latino-americanos, Universidade de Oslo, *mimeo*.

Schneider, A. 2012 *State-building and tax regimes in Central America* (Nova Iorque: Cambridge University Press).

Schumpeter, J. A. 1976 *Capitalism, Socialism & Democracy* (Londres / Nova Iorque: Routledge).

Segovia, A. 2002 *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador. El funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento la pobreza y la distribución de ingresso* (Guatemala: F&G Editores).

SENPLADES 2013 '*Plan Nacional del Buen Vivir' República del Ecuador Consejo Nacional de Planificación* (Quito: Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento).

Skill, K. e Grinberg, E. 2013 'Controversias sociotécnicas en torno a las fumigaciones con glifosato en Argentina. Una mirada desde la construcción social del riesgo' in Merlinsky, G. (ed.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (Buenos Aires: CICCUS / CLACSO).

Soruco, X. 2008 'De la Goma a la Soya: El Proyecto Histórico de la Élite Cruceña' in Soruco, X.; Plata, W. e Medeiros, G. *Los Barones del Oriente Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy* (Santa Cruz: Fundación TIERRA).

Tilly, C. 1992 *Coercion Capital and European States AD 990-1992* (Cambridge/Oxford: Blackwell).

Toni, F.; Villarroel, L. e Taitson Bueno, B. 2015 'State governments and forest policy: a new elite in the Brazilian Amazon?' in Bull, B. e Aguilar-Støen, M. C. (eds.) *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge, Studies in Sustainable Development).

Trigo, E. 2011 'Fifteen Years of Genetically Modified Crops in Argentine Agriculture' (Buenos Aires: ArgenBio).

USDA 2013 'USDA Agricultural Projections to 2022' (Washington: Office of the Chief Economist World Agricultural Outlook Board US Department of Agriculture / Interagency Agricultural Projections Committee) Long-term Projections Report OCE-2013-1.

Weber, M. 1978 *Economy and Society* (Berkeley: Berkeley University Press).

Wolf, A. 2012 'Two for the Price of One? The Contribution to Development of the New Female Elites', in Amsden, A. et al. (eds.) *The role of elites in economic development* (Oxford: Oxford University Press / UNI-Wider studies).

Woo-Cumings, M. (ed.) 1999 *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University Press).

Zeballos, H. 2012 "Bolivia: Desarrollo del Sector Oleaginoso 1980-2010" (Santa Cruz: Instituto Boliviano de Comércio Exterior, IBCE).

Zibechi, R. 2010 "América Latina: Nuevos conflictos viejos actores", *América Latina en Movimiento*, <http://alainet.org/active/39400>.

Cristián Parker, Gloria Baigorrotegui
e Fernando Estenssoro

Capítulo 6

ÁGUA-ENERGIA-MINERAÇÃO, CONSUMO SUSTENTÁVEL E GOVERNANÇA

VISÕES DE ATORES ESTRATÉGICOS SUL-AMERICANOS

INTRODUÇÃO

A atividade mineira tem impactos ambientais inquestionáveis, provocados pelos processos próprios da atividade, das fábricas de processamento e das fundições próximas. Além do dano direto causado pela remoção de terra (desmatamentos e rejeitos), durante o processo minerador são gerados substâncias tóxicas (cádmio, mercúrio, arsênico, chumbo, cianeto etc., dependendo do mineral), poeira, ruído e a altamente contaminante drenagem ácida de minas (Dudka e Adriano, 1997). Tudo isso, juntamente com os processos de lixiviação, produz a contaminação dos solos e principalmente das águas, afeta os ecossistemas e representa uma ameaça à saúde, à segurança e à vida animal e humana. Por essas razões, as empresas mineradoras declaram a sua responsabilidade ambiental adotando políticas que minimizem os riscos e os impactos ambientais, chegando inclusive a gerar novas tecnologias e processos produtivos menos danosos ao meio ambiente. A maior ou menor eficácia dessas medidas de sustentabilidade adotadas pelas empresas e a sua maior ou menor vontade de garantir a proteção do meio ambiente não anulam o fato de que, não importa o que se faça, a atividade mineradora tem e terá impactos ambientais inevitáveis, próprios de sua natureza. Por conta disso, existem duas grandes visões sobre o assunto: de um

lado, as empresas que controlam as máquinas mineradoras e garantem que tudo vai bem e que a mineração é ou pode ser sustentável; do outro lado, os afetados pela atividade mineradora — comunidades, trabalhadores rurais e indígenas — que são deslocados de suas áreas, não são consultados devidamente, sofrem com as doenças, e são afetados em seu modo de vida, saúde e meio ambiente (Whitmore, 2006).

Este capítulo, entretanto, não abordará a problemática mineradora a partir dessa perspectiva convencional. Não centraremos o estudo, como se costuma fazer, em torno da legitimidade da mineração, ou na questão de ela ser ou não sustentável. A maioria dos conflitos socioambientais suscitados em torno da mineração é centrada nesse problema. Devido à intensidade e à gravidade dos problemas e conflitos relacionados aos impactos ambientais da atividade mineradora na América Latina, tem sido deixado de lado outro aspecto não menos relevante de sua atividade, que é o fato de que as minerações consomem água e energia em grande quantidade — e são uma das atividades produtivas que mais fazem isso. Como declara o relatório de sustentabilidade da companhia Anglo Gold Ashanti, a atividade mineradora tem um impacto direto no ambiente porque necessita ter acesso a terra, água e energia, recursos escassos que precisam ser compartilhados com as comunidades nas quais elas operam; ela delcara ainda que os processos mineradores "requerem considerável volume de água" e "significativas quantidades de energia" para funcionar.

Apesar disso, na última década o problema do consumo de água e energia ligado ao setor mineiro tem sido um assunto pouco estudado socialmente, mas que tem incidência cada vez maior sobre o meio ambiente. Pode-se afirmar, em geral, que o consumo sustentável de recursos naturais estratégicos como a água e a energia na América do Sul é uma temática relevante que desafia a governança ambiental. Isso é especialmente verdadeiro no caso do setor mineiro. Em primeiro lugar, porque a explosão do setor mineiro neo-exportador expandiu os investimentos em todos os países da região, gerando em muitos casos conflitos socioambientais. Além disso, trata-se de um setor que, como afirmamos, consome grandes volumes de água e energia em seu ciclo produtivo, mais do que qualquer outro.

A pesquisa que apresentamos aqui estudou as representações sociais de atores estratégicos (ligados a quatro casos, em quatro países), no contexto dos desafios do desenvolvimento sustentável e das mudanças climáticas, apontando explicitamente para o consumo sustentável de energia e água no setor mineiro. Essas representações sociais de temas ambientais são fundamentais para a compreenssão das práticas sociais e institucionais que conduzirão ao consumo sustentável e à governança ambiental (Hajer e Versteeg, 2005).

1. UM PROBLEMA EM ESTUDO: O COMPLEXO ÁGUA-ENERGIA-MINERAÇÃO

As principais questões do presente estudo estão relacionadas à configuração das representações sociais — que tipo instituição e que atores estratégicos — sobre água e energia, analisando a sua visão da natureza e do desenvolvimento. Buscou-se saber que grau de incidência podem ter os diversos modelos representacionais na viabilidade de formas de governança para o consumo sustentável e equitativo da água e da energia nos casos estudados. As mudanças climáticas (IPCC, 2007; PNUMA-SEMARNAT, 2006) conferiram à natureza, e em especial à água e à energia, um significado estratégico (Bruzzone, 2010; Barlow, 2011; Sunkel, 2011). Nesse contexto, a região latino-americana tem uma dimensão estratégica, principalmente em termos econômicos, como fonte de recursos abundantes (CEPAL, 2013). Tanto os países latino-americanos quanto as potências estrangeiras buscam explorar esses recursos em função das necessidades dodesenvolvimento capitalista.

Energia e água, nessa interpretação econômica de desenvolvimento, são recursos vitais para a vida e a produção humanas e não poderiam ser desvinculados do meio ambiente. O caráter estratégico da água e da energia estaria associado à sua disponibilidade para serem usados e consumidos nos processos produtivos. No entanto, diante da projeção que se faz de sua escassez, precisam como nunca antes ser apresentados como recursos possíveis de explorar em termos de sustentabilidade global e intergeracional. Precisamos nos lembrar de que a atividade mineira é daquelas atividades econômicas que proporcionalmente mais empregam água e energia (Northey et al., 2013) e, portanto, estariam mais pressionadas em termos meio-ambientais (Norgate e Haque, 2010; Superneau, 2012). No entanto, é possível conceituar a água e a energia a partir de uma perspectiva ecológica, na qual elas não são, no sentido estrito, "recursos" econômicos, mas sim "bens comuns" cujo valor de uso prevalece sobre o valor de troca. No caso da água, o seu valor de uso e o seu aproveitamento como meio de vida no âmbito do círculo de vida caseiro, patrimonial, ancestral, ritual, simbólico e de recreação têm primazia sobre o valor mercantil. Essa concepção se contrapõe à interpretação dominante e, portanto, gerou um conceito-limite que ainda está em desenvolvimento (Houtart, 2011).

Neste estudo, procuramos superar uma interpretação única e nos abrir para novas conceituações, a partir daquilo que nos mostram os próprios discursos articulados em torno dos conflitos associados a essa temática na região. Propomo-nos a considerar, a partir de uma perspectiva holística, a água, a energia e a mineração como um *complexo de partes inter-relacionadas,* um complexo que nos últimos tem-

pos se apresenta como crítico na América Latina quando se trata de seguir, ou não, os postulados ecológicos e meio-ambientais. A energia é tão necessária para o consumo de água como é a água para a produção de energia (Wu et al., 2013) e os dois recursos são indispensáveis, pois nenhuma atividade mineradora pode funcionar sem o seu consumo em escala industrial (Mudd, 2008). Por essa razão, a mineração enfrenta o desafio de resolver o problema de sua grande demanda de água, sem afetar a demanda de recursos hídricos pela agricultura e pela população urbana, além de evitar a sua contaminação (Pizarro, 2012; COCHILCO, 2012). No que diz respeito à crescente demanda de energia, deve-se buscar satisfazê-la com a maior eficiência possível e sem gerar maior pressão por fontes de energia contaminantes (como centrais à base de carvão, gás natural ou petróleo) (Zuñiga, 2009). Nessa linha, podemos antever cenários conflituosos para todos os atores estratégicos interessados em defender a sua legitimidade. Prova disso é que uma das assessorias técnicas de energia em países como Estados Unidos recomenda que a mineração seja concebida geopoliticamente como um complexo do qual depende a segurança nacional e econômica das potências.

Quando as perspectivas não são problematizadas, abre-se um horizonte de incertezas. Recentemente passou-se a reconhecer que a mineração contemporânea de metais em grande escala é problemática (Bustamante e Rommel, 2010; Diamond, 2011) porque ela está sendo cada vez mais reconhecida publicamente como um setor energo-intensivo danoso para com o meio-ambiente (Whitmore, 2006), tanto pela distância e profundidade das jazidas em que se podiam explorar melhores qualidades como pela legislação que regulariza a exploração mineral. Atualmente, o aumento explosivo dos investimentos em mineração na América do Sul é mais uma prova do protagonismo desse complexo sobre grupos que são ou se transformarão em atores estratégicos. Em outras palavras, o complexo água-energia-mineração continua a ser um nó górdio da governança ambiental na América Latina e do setor mineiro e, mais além dele, em toda a estrutura socioeconômica.

2. ESTUDANDO AS REPRESENTAÇÕES DE ATORES ESTRATÉGICOS

Nesta análise, procuramos estudar as representações sociais sobre a natureza e o seu consumo sustentável construídas pelos atores e instituições com capacidade de gerência e incidência nas políticas públicas de longo prazo sobre governança ambiental. Concentramos o nosso foco no consumo sustentável de água e energia no setor mineiro em quatro países da América Latina: Argentina, Chile, Colômbia e Equador. Esses países, em diferentes etapas e com diferentes ênfases, definiram a mineração dos metais como um dos pilares de

suas políticas de desenvolvimento, motivados pela conquista de um crescimento econômico sustentável a partir de seus investimentos de capital. A pesquisa foi centrada em torno da rede de atores (Bebbington, 2009) envolvidos em projetos mineradores paradigmáticos — alguns em fase de exploração, a maioria em fase de extração — nos quatro países mencionados (ver Tabela 1). É importante esclarecer que não se trata de um "estudo de casos" no sentido estrito, mas sim de casos a partir dos quais foi feita uma seleção de amostras de entrevistados, com uma revisão na literatura institucional acerca do consumo de água e energia.

Tabela 1
Casos de referência

País	Argentina	Chile	Equador	Colômbia
Projetos	- Cerro Vanguardia - La Alumbrera	- Mantos Blancos; Manto Verde; Soldado; Chagres, Los Bronces	- Fruta del Norte - Mirador	- La Colosa
Empresas	– AngloGold Ashanti (sul-africana) e FormiCruz (estatal) – Xstrata (suíça), Goldcorp Inc. e Yamana Gold (canadenses)	- AngloAmerican (inglesa)	- Kinross Gold (canadense) - Ecuacorrientes (chinesa)	- AngloGold Ashanti (sul-africana)

Tanto nos casos da Colômbia quanto do Equador foram registrados conflitos socioambientais. Em Tolima, o projeto La Colosa enfrentou uma série de resistências por parte das comunidades locais e das organizações anti-mineradoras que fazem acusações de distorções de informação e de más práticas. No Equador, por sua vez, a resistência ao projeto de Fruta del Norte, assim como o descumprimento das regulamentações governamentais, levaram a empresa Kinross a se retirar do projeto no fim de 2013, não sendo claro ainda o seu desfecho. Apesar da resistência nas comunidades indígenas e ambientalistas provocadas pelo projeto El Mirador da companhia Ecuacorrientes, o projeto se manteve de pé e já conta com todas as aprovações necessárias. Os problemas suscitados em torno dos projetos da Anglo American no Chile e na Argentina não mereceram a mesma divulgação e notoriedade dos casos anteriores. No Chile, o projeto mineiro Doña Ines de Collahuasi, do qual a AngloAmerican é coproprietária, gerou queixas por parte das comunidades por causa de problemas relacionados à água; além disso, a sua fase atual de expansão é controversa. O projeto

Alumbrera enfrentou as principais queixas quando houve o transbordamento do seu mineroduto e da sua barragem de rejeitos, contaminando o rio Viz Viz e as comunidades agrícolas do vale.

A principal estratégia metodológica desta pesquisa foi de ordem qualitativa e mista (Creswell, 2009), dentro de um enfoque interdisciplinar. O estudo foi feito com base em uma revisão da literatura, na análise de fontes primárias e secundárias de tipo institucional, e em 65 entrevistas semi-estruturadas (Zuckerman, 1972) realizadas com membros dos chamados "atores estratégicos" do setor: empresários, altos funcionários públicos, dirigentes políticos, especialistas e dirigentes de ONGs (comunitárias e ambientais). A análise do discurso (van Dijk, 2008) foi baseada nas técnicas da análise semântica.

3. AS VISÕES DOS ATORES A AS VISÕES INSTITUCIONAIS

3.1 VISÕES INSTITUCIONAIS SOBRE CONSUMO DE ÁGUA E ENERGIA EM MINERAÇÃO

Os enfoques teóricos e institucionais que se desenvolveram sobre consumo industrial de água e energia no setor minerador têm origem em fontes variadas, mas provêm principalmente de instituições e organismos mineradores internacionais e de especialistas. Os discursos de especialistas e os discursos institucionais de corporações e organismos públicos e privados nos permitem afirmar que o conceito de *eficiência* (Yadong, 2013) aplicado para a água e a energia, consideradas como recursos, é o mais desenvolvido, expandido e mencionado. Esse conceito faz menção a um conjunto de boas práticas, procedimentos e tecnologias que apontam para a otimização do uso e consumo desses recursos escassos nas diversas fases do ciclo de vida da mineração. Os conceitos de *ecoeficiência* e *capitalismo natural* também têm sido aplicados ao consumo de água e energia em mineração, mas são quase inexistentes no discurso dos atores individuais dos quatros casos estudados. Os conceitos de *ecoeficiência* (WBCSD, 2013; OECD, 2002; Ehrenfeld, 2005) e *capitalismo natural* (Hawken, Lovins e Lovins, 2000; Rábago et al., 2001) representam formas diferentes de assumir as interpelações ecológicas dos recursos na mineração.

Sobre o consumo de água em mineração — e especialmente sobre a eficiência do consumo de água e energia com incorporação de fontes renováveis de energia — em geral há pouca produção de informação nos discursos corporativos. A produção de conhecimentos acerca do consumo de água e energia na mineração se relaciona com o grau de desenvolvimento do setor mineiro em cada país, sendo maior no Chile do que nos demais países estudados. Instituições como o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM) — o mais importante organismo corporativo— desenvolveu um conjunto de princípios para

o desenvolvimento sustentável da mineração (MMSD, 2002; ICMM, 2003), porém, dos 46 subprincípios anunciados, apenas um se refere ao consumo responsável de água e energia. Em geral, nos casos de referência estudados, a relevância do consumo de água e energia se transforma em um tema de "alto nível", restrito a especialistas, um tema que parece não se interpor para outros atores sociais (Parlamento Latino-americano, 2010). Do mesmo modo, as referências ao consumo de água e energia na legislação mineira e ambiental nos países estudados são escassas (OCMAL, 2012; Rubiano Galvis, 2012). As normas e regulamentações de avaliação e fiscalização ambiental situam esses temas em um plano secundário.

Em síntese, a análise do discurso institucional mostra que é relevante o papel dos princípios e das boas práticas adotados pelas companhias transnacionais. Um fator decisivo é o papel exercido pelos organismos internacionais em geral, por instituições financeiras internacionais como a CFI (Hunter, 2008; IFC, 2012), e pelos princípios internacionalmente estabelecidos de avaliação e transmissão de relatórios ambientais , tais como o *Global Reporting Initiative* (GRI, 2011) e os princípios conhecidos como BellagioSTAMP (IISD e OECD, 2009; Fonseca et al., 2012).

3.2. AS VISÕES BÁSICAS DOS ATORES NOS DISCURSOS DOS ENTREVISTADOS

Este trabalho destaca a existência de representações sociais básicas favoráveis a considerações ambientais. Praticamente nenhum ator individual entrevistado considera que as variáveis ambientais não devam ser levados em consideração. Os atores entrevistados nos quatro países, consultados sobre o meio ambiente, o aquecimento global, os modelos de desenvolvimento e as relações do homem com a natureza, responderam de acordo com modalidades que poderiam ser classificadas dentro de estruturas de representações que definem a sua visão acerca do consumo de água e energia. Assim, poderiam ser tratadas como percepções e interpretações acerca das responsabilidades das empresas mineradoras e do consumo de água e energia, estruturadas em modelos de visões globais acerca do desenvolvimento, que orientam as ações coletivas e as políticas públicas. Foi dada especial atenção às políticas de responsabilidade social e ambiental das empresas e instituições mineradoras alimentam discursos influentes em nível internacional e local (ver Jenkins e Yakovleva, 2006). Os discursos alternativos, que se opõem aos projetos mineradores, recorrem a códigos de interpretação derivados de uma radical re-conceitualização do consumo de água e energia vinculado aos processos extrativos. Essa representações excedem as noções exclusivas de consumo e co-

mercialização dos recursos e se concentram nos usos, significados e valorizações mais amplas associadas às noções de justiça e direitos sociais e ambientais.

As divergências são observadas no que diz respeito ao modo de significação adquirido pelas propostas de modelos de desenvolvimento que se baseiam em dois sentidos, tanto em uma concepção clássica do "crescimento econômico" quanto no conceito de "decrescimento". A frase a partir da qual tiveram que declarar as suas preferências foi extraída dos discursos predominantes do *mainstream* em políticas públicas, e diz:

> "O 'desenvolvimento sustentável' no contexto das necessidades do meu país seria um modelo de crescimento econômico com medidas de redução dos impactos ambientais e sociais negativos."

Sobre a frase anterior, 31% dos entrevistados se declaram "totalmente de acordo", 46% se declara "de acordo" e 23% em relativo ou total "desacordo". As tendências de incidência são: "totalmente de acordo", principalmente entre os altos funcionários públicos e empresários; "em desacordo", entre os ambientalistas e especialistas com estudos universitários. Precisamos chamar a atenção para a ênfase dada à ideia de "crescimento econômico" dessa proposta, embora certamente esteja moderada pela ideia de "redução" do impacto ambiental e social. De qualquer modo, porém, trata-se da forma mais suave (*soft*) de ver o ambientalismo, inserido em uma concepção econômica clássica de acumulação, na qual o benefício econômico é a prioridade e o ambiente é considerado um recipiente de externalidades negativas. Somente 23% da nossa amostra de atores estratégicos se declaram contrários às teorias de crescimento e, por conseguinte, defendem um desenvolvimento alternativo. Esses resultados poderiam indicar a relevância hegemônica que as concepções associadas ao crescimento ainda apresentam em discursos de políticas públicas e organismos internacionais, e que são repetidas por empresários, especialistas e até mesmo políticos e alguns dirigentes das organizações da sociedade civil (lembremos que 77% se declaram de acordo, em geral).

As representações sociais sobre o futuro do ambiente e a mudança climática, as tecnologias, a relação homem-natureza e os modelos de desenvolvimento indicam posições divergentes, apesar de uma terminologia comum. Consultados acerca de como veem o futuro de seu país, se será um "país limpo" ou um "país contaminado", 54% declaram que o seu país será mais limpo; 46% declaram que será "mais contaminado". Uma análise mais detalhada nos indica que a diferença de considerações tem relevância. Entre

os que afirmam que o país será mais contaminado predominam os ambientalistas; entre os que afirmam que será um pouco contaminado figuram os especialistas. Entre os que afirmam que o futuro será "limpo" predominam os altos funcionários públicos. Entre os que afirmam que será "muito limpo" estão os empresários. Entre chilenos e colombianos predominam visões otimistas; já entre argentinos e equatorianos predominam as visões pessimistas, sendo a dos equatorianos a mais pessimista de todas.

4. DIVERSAS VISÕES E MODELOS-TIPOS DE DISCURSOS

O resultado das entrevistas com atores estratégicos nos revela que existem estruturas significativas dos discursos que podem ser classificadas em modelos semânticos relativos ao consumo de água e energia na mineração. Esse tema específico, no entanto, está ligado a visões mais amplas que têm relação com a mineração e o modelo de desenvolvimento do país. O fato de diferentes discursos ambientalistas se basearem em conceitos que estão em constante disputa tem sido amplamente estudado. Isso gera diferentes visões acerca do meio ambiente e da política que deve ser seguida em relação aos temas ambientais (Dryzek, 2005). No entanto, o nosso ponto de partida no presente estudo foram os discursos que sistematizamos no trabalho de campo, que em seguida foram analisados fundamentalmente de maneira indutiva.

Consideramos o discurso composto por uma estrutura sintagmática e uma estrutura paradigmática, onde os lexemas não se distribuem de maneira arbitrária, mas obedecem a estruturas semânticas, que por sua vez obedecem a códigos de representação da realidade. Como dissemos, a nossa análise se fundamenta na metodologia básica da análise semântica desenvolvida por Greimas (1966, 1970) e a sua escola. Contudo, dado que o que nos interessa é penetrar nas macroestruturas semânticas latentes do discurso global — e não de cada uma das narrações individuais —, privilegiamos a análise sincrônica do tipo paradigmático, deixando a análise narrativa como fator de verificação. A ênfase da análise recaiu sobre descobrir as estruturas elementares da significação paradigmática dos textos. Em seguida realizamos uma interpretação extratextual dentro do contexto linguístico e extralinguístico (social, político, cultural) do discurso. Por razões de espaço, apresentaremos apenas os elementos mais relevantes do resultado da análise, fazendo-o de forma esquemática (ver Tabela 2). Os modelos que a nossa análise permitiu reconstruir são tipos empíricos semanticamente construídos com base em operações indutivas e dedutivas, em uma dialética entre os modelos heurísticos (conceituais) e os modelos individuais (textos particulares).

Tabela 2
Esquema de Conteúdos Significativos (em negrito está a ideia-força principal)

Temáticas	Modelos de tipo de discursos			
	Um	*Dois*	*Três*	*Quatro*
Consumo de água	eficiência e reutilização	eficiência / reutilização e consumo responsável	eficiência e reciclagem	ecossistemas hídricos ameaçados
C*onsumo de energia*	eficiência - baixar custos	eficiência e consumo responsável	eficiência e reciclagem	avaliar pegada de carbono
*Visão de ERNC**	Insuficientes, mas complementares	abertura	indispensáveis	mudar a matriz energética total
A mineração	**Indispensáveis**	necessária	crítica, mas necessária	Não é sustentável/ ameaça pessoas e ecossistemas
O desenvolvimento	crescimento	crescimento de forma sustentável	**desenvolvimento sustentável**	**outro desenvolvimento/ alternativo ao desenvolvimento**
A tecnologia	fundamental	tecnologia ótima	necessária / antitecnocracia	tecnologias verdes
G*estão*	eficiente	**gestão integral**	supervisão/controle	para a mudança
Regulamentação	mercado	formas mistas e regulação estatal	controle institucional	segurança humana e vida
Estado	deve permitir que se faça	subsidiário com políticas claras	deve intervir + cidadania participativa	deve promover mudança total
Responsabilidade ambiental	mineração responsável	mineração positiva vs. irresponsáveis	controle ambiental	população e comunidades locais

* ERNC = Energias Renováveis Não Convencionais

4.1. MODELO UM: CONSUMO MÍNIMO, EFICIÊNCIA MÁXIMA E MINERAÇÃO RESPONSÁVEL

O modelo que descrevemos entende que o consumo de água e energia deve ser eficiente, no contexto de uma mineração responsável. O seu ponto de partida é a afirmação incondicional da mineração. Um empresário argentino opina sobre o benefício da economia extrativa:

> "De nada servem os recursos se estamos de pé sobre eles, mas não podemos extrair deles nenhum proveito para o desenvolvimento das

> comunidades" (Argentino, alto executivo de uma empresa mineradora multinacional).[1]

Em relação ao consumo de água, procura-se tornar o seu consumo eficiente e otimizar a sua reutilização.

> "... procura-se reutilizar a água, utilizar produtos que sejam biodegradáveis a fim de que não exista contaminação" (Argentina, alta executiva de empresa mineradora estatal-privada).

> "... a grande mineração usa bem pouca água, [...] a mineração hoje em dia, de início, fez um esforço, mas gigante, para melhorar a eficiência e assim reutilizar tudo o que se possa reutilizar" (Chileno, especialista e consultor).

> "... o uso da água na mineração não é tão grave, nem como volume de consumo nem como qualidade, já existe a tecnologia para conseguir isso... [a descontaminação]" (Equatoriano, alto executivo de empresa mineradora transnacional).

A ênfase dos discursos está no recurso hídrico: é ele que, afirma o discurso, é pouco consumido e reutilizado ao máximo. A possibilidade de reutilizar a água é dada pela tecnologia. Esse modelo discursivo busca formas de consumo eficiente de água e energia na mineração por meio do emprego racional e equilibrado.

> "Volto ao mesmo ponto, o consumo de água, o consumo de energia [...] O objetivo é conseguir esse equilíbrio, assim, se você consome, o equilíbrio é: como reduzir esse consumo?" (Colombiana, alta executiva de empresa mineradora transnacional).

> "Portanto, ter consciência dessa coexistência com o meio ambiente [...] gerando políticas [...] para uso eficiente dos recursos [...] energia elétrica e [...] gás e reciclagem de lixo" (Equatoriano, empresário, dirigente da Associação Mineira).

> "Os processos produtivos [...] fizeram um grande esforço para tornar mais eficiente o uso dos recursos hídricos [...] nas outras áreas (agricultura) que consomem água, continua se evaporando muita água" (Chileno, empresário, alto executivo da Sociedade Nacional de Mineração).

---

1 Ainda que não estejam listados neste modelo, argumentos semelhantes têm sido usados estrategicamente pelo Presidente Correa e pela Presidenta Fernández para justificar o investimento no setor mineiro.

O discurso afirma que vivemos em um planeta no qual tudo se transforma, consequentemente o homem precisa entender essa lei natural de forma a assumir a sua tarefa de transformar a natureza. Afirma-se que o uso da água na mineração é consideravelmente menor do que em outras atividades por causa do efeito funil: manipulam-se grandes quantidades de água, mas consome-se pouco, porque a reciclagem é muito alta. Além disso, as operações acontecem em regiões nas quais o recurso de água é abundante (zonas tropicais do Equador ou da Colômbia, mas também em zonas de cordilheiras da Argentina, como vemos em um texto). Esse excesso de provisão de água é acumulado em piscinas e usado de forma reciclada. Assim, consome-se pouco volume de água e a sua qualidade é controlável, dependendo da tecnologia.

Quanto ao recurso energético, esse modelo o constrói como uma área de absoluta necessidade para o funcionamento minerador, mas o identifica como um problema, com limitações e inclusive como uma ameaça para a competitividade (dado o custo da energia). Os textos produzidos principalmente por pessoas do Chile e da Colômbia problematizam essa temática da energia. Já os textos de entrevistados na Argentina e no Equador têm uma visão mais otimista. O ponto de partida é que se reconhece que a mineração de metais é intensiva no uso de energia, principalmente derivada de fontes termelétricas (combustíveis fósseis) ou hidroelétricas. No entanto, a retórica minimiza o volume de energia consumido.

> "[...] é fato que são utilizados [...] combustíveis, hidrocarbonetos, mas não muito mais do que as pessoas utilizariam estando aqui, em suas casas" (Argentina, alta executiva de empresa mineradora transnacional).

> "Se a mineração consome energia, então no preço da energia já devem estar considerados os impactos ambientais de geração dessa energia. Portanto, quando pagam sua conta de energia, estão cumprindo seu papel de consumidor responsável" (Equatoriano, alto executivo de empresa de minérios transnacional).

Neste modelo discursivo, o tema energético aparece mercantilizado: é necessário que os mercados operem de forma competitiva.

> "Isso é fato [...] o que é mais forte na mineração e mais problemático é a energia elétrica, esse tema eu diria que é bastante crítico [...]" (Chileno, alto funcionário da área da mineração).

> "[...] o tema da energia é um tema limitante se você perceber nas notícias que vários projetos [...] foram sendo adiados, cancelados pelos altos custos da energia [...]" (Chilena, alta executiva de empresa de mineração transnacional).

Além do mais, situa-se em um contexto conceitual neoliberal que dá maior relevância ao mercado do que ao Estado. A "política energética adequada" supõe uma legislação permissiva e pouco controladora da iniciativa privada:

> "[...] eu creio que o mercado (deve regular) no mesmo sentido que nós estamos sendo regulados pela Bolsa, e você sabe que a Bolsa é muito exigente [...]" (Colombiana, alta executiva de empresa de mineração transnacional).

> "O mercado [deve regular], todos queremos o mercado. Prefiro o Mercado [...]" (Argentino, alto executivo de empresa mineradora transnacional).

Admitindo que a mineração demanda bastante energia em seus processos, nas instalações e no transporte, esse modelo discursivo reconhece que as energias provêm principalmente dos hidrocarbonetos. As renováveis, afirma o discurso, não são a melhor alternativa, pois são caras e não alimentam de forma constante, enquanto as derivadas de hidrocarbonetos, especialmente o gás e o carvão, resultam ser mais convenientes, por causa do seu baixo preço. Os textos do Equador e da Colômbia, no entanto, reconhecem que, além das fontes com origem de carbono, as fontes hidroelétricas também são importantes.

Esse modelo discursivo propõe uma mineração responsável que consiga estabelecer uma relação equilibrada entre a sua busca de rentabilidade, o meio ambiente e as necessidades sociais — uma atividade empresarial mineradora legitimada. Em síntese, esse modelo discursivo privilegia um ambientalismo de mercado que priorize a iniciativa privada, mas que é consciente de que é preciso assumir a responsabilidade por certas externalidades ambientais e sociais. Por isso, propõe o "uso racional dos recursos", um "consumo minerador responsável" e um "crescimento responsável".

4.2. MODELO DOIS: EFICIÊNCIA, REGULAÇÃO E CONSUMO RESPONSÁVEL

O segundo modelo que analisamos tem a sua temática geradora no tema da eficiência, da gestão e do consumo responsável. É marcado por uma aceitação geral da atividade mineradora como um importante instrumento de desenvolvimento, mas incorpora reservas sobre os seus impactos ambientais negativos, que podem ser reparados com uma adequada regulação e normas institucionais.

> "como é uma atividade multiplicadora [...] o sanjuanino não tinha o que fazer em São João, em troca, existe um desenvolvimento minerador que promove outras atividades" (Argentino, especialista, consultor em temas ambientais).

> "Acredito que seja possível o desenvolvimento sem uma grande mineração, mas provavelmente é muito mais difícil, muito mais lento, com um prazo muito mais longo. Porque sem dúvida alguma a mineração é o item mais forte no que diz respeito ao orçamento chileno, e é o que permite desenvolver um monte de áreas" (Chilena, deputada da direita, do partido da situação no momento da entrevista).

O consumo de água e energia é representado como um eixo semântico eficiência/ineficiência, no qual claramente "práticas eficientes" se contrapõem ao "consumo ineficiente". Os recursos são escassos e muitas vezes têm um preço elevado, como o da energia, motivo pelo qual é preciso promover a eficiência.

> "[...] considerando que são empresas de alta tecnologia (as grandes minerações), que possuem as mais modernas tecnologias, imagina-se que pelo custo da energia que eles estão comprando, deveriam estar sendo o mais eficiente possível energicamente" (Especialista internacional, organismo internacional que opera na região).

A ideia principal é "eficiência". Diferentemente do modelo anterior, que enfatiza a tecnologia como agente transformador, aqui se destaca a "gestão integral e eficiente", que tem como alvo o consumo responsável de água e energia. Essa "responsabilidade" deve ser assumida pelos agentes econômicos, mas, em caso de falta, o Estado subsidiário deve fixar as condições dessa responsabilidade.

> "O risco ambiental e social vai existir sempre, não existe o risco zero. Então é responsabilidade tanto das empresas quanto das autoridades, como desenvolver, como manejar, como implementar os projetos" (Argentino, especialista, consultor ambiental).
> "[...] e também depende da institucionalidade e da regulação dos Estados [...] digamos, de [...] responsabilidade ambiental e social, etc., não?" (Especialista internacional, organismo internacional que opera na região).

O tema das "práticas eficientes" envolve a "eficiência" e a "recirculação". Envolve também um manejo "tecnicamente" excelente, economicamente "rentável" e ambientalmente "manejável".

> "Sim, os recursos são não renováveis, mas aqui, especialmente no que diz respeito à água, gostaria de partir de uma sinalização, uma mineração, uma boa mineração que seja tecnicamente realizada, economicamente rentável e que garanta uma justa participação do Estado equatoriano; uma mineração socialmente responsável e ambientalmente manejada com rígidos padrões" (Equatoriano, diretor, empresa estatal de mineração).

O discurso privilegia a regulamentação por meio de "mecanismos de preços" e "regulamentação", que denotam políticas mistas e complementares, que devem permitir a ação do mercado (os preços) e das formas de regulamentação estatal (avaliação ambiental, leis e normas, fiscalização efetiva).

> "[...] bem, a mineração vem provocando conflitos ambientais e comunitários muito antes [...] mas diria que principalmente a CODELCO envolve a variável ambiental e gera pessoas responsáveis diante dessas mudanças de normativa no Chile e de novas exigências, normas e, principalmente, novos planos de descontaminação" (Chileno, alto executivo de empresa mineradora estatal).

Por isso, esse modelo propõe o estabelecimento de políticas energéticas claras que definam o consumo de energia na mineração. O discurso que obedece a esse modelo se focaliza a discussão sobre a "matriz energética" que busca "regular", fazendo menção à distribuição dos tipos de fontes de energia que alimentam a mineração: fontes fósseis, renováveis e renováveis não convencionais. As "normativas" se associam a "políticas meio ambientais claras", gerando o tema "políticas claras" no contexto de um Estado subsidiário que deve intervir para regular e fazer o mercado funcionar e operar de modo adequado.

> "[...] para mim é muito importante que os incentivos estejam bem definidos. E os incentivos são bem definidos quando aquele que toma a decisão, digamos, tem em si — estamos falando de custos ambientais — o mais internalizado possível todos os custos que o uso da energia representa" (Chileno, alto funcionário, ex-ministro do Estado).

Como afirma uma deputada chilena de direta, a prioridade é definir uma política e uma institucionalidade que zelem pelos interesses do país acima dos critérios de rentabilidade empresarial. O mecanismo principal seria o estabelecimento das melhores condições para o investimento privado, condições fixadas pelo Estado por meio do estabelecimento de leis, normativas e institucionalidade. Essa regulamentação exige planejamento, avaliação e fiscalização da atividade mineradora.

> "Bem, estamos trabalhando nisso basicamente em dois temas: um é o tema do manejo integral do recurso através dos planos de ordenamento das contas hidrográficas [...]" (Colombiana, alta funcionária do Ministério de Minas e Energia).

Desse modo, é preciso evitar que as comunidades aprofundem as suas oposições aos projetos mineradores e representem um obstáculo para o funcionamento da institucionalidade e da normativa.

> "Aqui há um tema que é maior, que também transcende as fronteiras. Porque essa característica do maior empoderamento da comunidade não acontece somente no Chile, mas em todo o mundo. [...] E por isso o acordo nacional é mais importante ainda, [...] tem a ver com buscar o menor custo para todos. Ou seja, o maior lucro para todos, claro" (Chilena, especialista, alta funcionária de um órgão internacional minero).

Uma política clara que envolve uma "normativa integral" é fundamental para que exista "certeza jurídica" que incentive o investimento minerador. Essa "política clara" não aponta para uma transição energética, mas ela está presente nos modelos discursivos que analisaremos mais adiante (modelos três e quatro). Ela tende mais a apoiar a atual matriz que inclui o consumo de energias contaminantes, porque são necessárias para o crescimento, mesmo quando busca reduzir essa contaminação pela introdução de inovações técnicas nas fábricas ou por opções de combustíveis mais "limpos" do que o petróleo ou o carvão. O consumo responsável de água e energia em mineração deveria apontar para um "crescimento de forma sustentável".

Existe também, nesse modelo discursivo, um jogo semântico de possibilidades para posturas mais críticas ao discurso dos que querem crescer a todo custo. Trata-se de impulsionar um crescimento responsável a uma taxa de crescimento responsável. Isso tem a ver com as empresas assumirem mais a sua responsabilidade, não somente em termos genéricos, mas específicos, no que diz respeito ao consumo responsável de água e energia. Um especialista internacional reconhece que isso não está sendo necessariamente uma prática constante das grandes minerações, já que a sua ênfase está em um discurso geral sobre a responsabilidade social empresarial que não se vincula necessariamente a uma visão de gestão integral, eficiente e responsável da água e da energia. Em síntese, esse modelo discursivo gera um sentido claro em torno do consumo de água e energia na mineração, cujos conceitos explícitos centrais são a eficiência, a reciclagem, a gestão integral e o consumo responsável. Em segundo lugar, esse modelo enfatiza o estabelecimento das condições institucionais e normativas que possibilitem a melhor regulamentação e o estabelecimento de certas leis que ofereçam garantias ao investimento privado e envolvam o consumo responsável de água e energia na mineração. Além disso, esses regulamentos e normas devem situar adequadamente os incentivos de mercado e definir as regras do jogo em matéria de mercados de água e energia.

4.3. MODELO TRÊS: EFICIÊNCIA, POLÍTICA INTEGRAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Este modelo estabelece enunciados acerca do consumo de água e energia na mineração, centrando o seu núcleo significativo em torno de um conceito mais político do desenvolvimento sustentável. Partindo do fundamento de que a grande mineração tem efeitos negativos sobre o meio ambiente e a saúde da população, esse modelo discursivo dá margem a diversos níveis de crítica à atividade extrativa, mas permite concordância em torno de um ponto: em certas condições, a mineração é uma atividade necessária.

> "Creio que a mineração agora é um mal necessário, mas é preciso tomar cuidado, ou seja, é melhor que não seja a céu aberto [...] o importante é que isso cause o menor impacto possível" (Argentina, especialista, acadêmica de alto nível de uma universidade privada).
> "Acho que vale a pena (a mineração) porque a atividade, bem desenvolvida, pode ser feita com um nível de impacto ambiental relativamente baixo, ou seja, falo de uma mineração em escala mais humana [...]" (Argentino, político, assessor no Congresso).

> "No entanto, creio que levando em consideração a crise energética, a crise hídrica [...] ainda que pareça contraditório, a mineração é necessária, porque ainda não foi inventado um transmissor melhor do que o cobre como condutor de energia; bem, paralisaria a atividade industrial" (Chileno, político, deputado de centro-esquerda).

Neste discurso, a mineração é problemática devido à contaminação por metais pesados. Disso origina-se a necessidade de eficiência e reciclagem no consumo de água e energia e, dada a crise ambiental, a necessidade de controle ambiental que garanta uma mineração sustentável.

> "No caso da água [...] deve ser abordada por meio de um controle estrito, fazendo isso com os recursos disponíveis" (Chileno, político, deputado de centro-esquerda, opositor no momento da entrevista).

É importante dizer que a supervisão ou controle institucional podem ser feitos a partir da empresa ou das instituições governamentais.

> "Pelo menos eu, como fiscal, procurei exigir que a mesma água seja reciclada [...] deve ser o menor impacto ambiental [...]" (Equatoriano, político, deputado progressista, partido da situação).

No entanto, esse controle e essa fiscalização supõem um Estado que intervém e regula o mercado e uma cidadania democrática que participa, vigia e combate a corrupção. Ainda que enfatize os fatores polí-

ticos de controle e regulação, fica claro que esse discurso afirma uma orientação antimercantilista, que desconfia dos critérios meramente tecnocráticos, que é contrária à despolitização da problemática ambiental e que é aberta à participação cidadã. Em relação ao consumo de energia, nesse tipo de discurso aparece a representação social da relação energia/emissões de carbono: opta-se por uma matriz energética que inclui de maneira muito mais decisiva,as renováveis — convencionais ou não convencionais — com a finalidade de reduzir emissões de gases de efeito estufa. O elo semântico fundamental reside na contraposição "energias carbonizadas" *versus* "energias renováveis".

> "No Chile temos um tema pendente, que é o tema da energia, que obviamente precisa ser abordado com uma mudança na matriz energética, uma mudança paulatina [...] A matriz energética está muito carbonizada" (Chileno, político, deputado de esquerda).

> "Nosso discurso indígena sempre foi de defender os direitos da natureza [...] Por isso, o presidente também decidiu mudar a matriz energética, por exemplo, de energia termelétrica para energia hidroelétrica [...]" (Equatoriano, líder indígena, deputado progressista, do partido do governo).

> "A atividade mineradora deveria criar um fundo para indústrias que possam [...] substituir, que permitam sair da dependência mineradora. [...] É preciso ver que não cabe à mineração a responsabilidade de financiar energias alternativas ou promover o uso de fontes alternativas [...]" (Argentino, político, assessor no Congresso).

Em síntese, este modelo, apoiado em uma proposta política de desenvolvimento sustentável — que critica o impacto ambiental da mineração, mas a inclui como fator de desenvolvimento — submete a mineração a controles, normas e regulações, buscando induzir o consumo sustentável de água e energia, promover a eficiência, a reciclagem, a adoção de energias renováveis, incluindo essa mudança a partir do próprio setor mineiro. Propõe-se um desenvolvimento sustentável com intervenção do Estado, a fim de garantir um mercado com regras claras e competitivas, combatendo o monopólio e a corrupção, e estimulando a participação cidadã. Por isso, o consumo de água e energia é um problema político, e não somente técnico, cuja resolução exclusiva depende da gestão empresarial.

4.4 MODELO QUATRO: OUTRO DESENVOLVIMENTO PARA A DEFESA DA ÁGUA E DA ENERGIA COMO BENS COMUNS

Este modelo discursivo desenvolve o sentido sobre consumo de água e energia a partir de uma crítica às consequências ambientais da ativi-

dade mineradora. De acordo com este discurso, ela traz "riscos imensos", "gravíssimos problemas", "destruição ambiental", "contaminação da água", "guerras", "morte".

> "[...] bem, mas aí há uma grande contradição que está acontecendo diretamente nos territórios [...] a vida de muita gente está sendo inviável ou incompatível com a mineração [...]" (Chileno, dirigente de ONG ambientalista).

> "Nenhuma mineração é limpa, nenhuma mineração é sustentável. Veja bem, o que nós teríamos de fazer sobre a mineração [...] que ocasiona gravíssimos problemas, as contaminações são inacreditáveis" (Equatoriano, alto funcionário, ex-ministro de Estado).

O eixo semântico principal que desencadeia o discurso é "vida" *versus* "morte". A mineração estaria se tornando "incompatível com a vida". A vida humana e a natureza estariam em perigo: os agricultores, os indígenas e as comunidades, tanto quanto os ecossistemas, estariam ameaçados.

> "[...] continuar insistindo em uma política extrativista, amplamente mineradora, essa [...], que consome nossa água, que contamina nosso ambiente [...] e que tem a oposição das populações que a cercam, [...] me parece que não há nenhuma justificativa" (Argentino, político, deputado nacional opositor).

> "Então, para trazer recursos de investimento estrangeiro, vão desaparecer nossas montanhas, e em nossas montanhas o que há? Biodiversidade, fauna e flora, solos férteis, despensas agrícolas [...] que garantem o milagre da segurança alimentar do país" (Colombiano, dirigente de ONG ambientalista).

Em geral, este modelo discursivo se baseia novamente nas referências a temas específicos como a gestão hídrica ou a eficiência energética, em matéria de consumo industrial minerador. A sua estrutura profunda é substituída por conceitos de maior compreensão esquisito e abstração, como "ecossistemas" ou "capacidade de carga".

> "As pessoas, por exemplo, viram o que aconteceu com a Codelco no caso Chañaral, [...] estão consumindo mais água do que a capacidade de carga dos aquíferos" (Chileno, dirigente de ONG ambientalista).

Tanto a mineração quanto as autoridades permitiram um consumo de água além de sua "capacidade de carga", gerada pelo "consumo excessivo" de recursos naturais do "modelo extrativista".

> "Insisto em que os poucos recursos que nos restam (água e energia) devem ser usados em alternativas para o futuro, não em satisfazer as necessidades de uma porcentagem tão baixa da população [...]" (referindo-se à produção de ouro) (Argentino, dirigente da assembleia ambientalista).

Assim, diante do tema do "consumo", o tema contrário ao "modelo extrativista" é um modelo de desenvolvimento ("outro desenvolvimento") "não consumista", com um modo de produção que recorre à mineração "o mínimo necessário" e que se desenvolve sobre uma base de valores como a "solidariedade", em contraste com a "competitividade".

Um terceiro elemento da estrutura significativa do conteúdo deste modelo discursivo se desenvolve em torno do tema dos direitos. Eles se contrapõem aos "recursos naturais", os quais são considerados como "bens comuns".

> "[...] nós não os chamamos de 'recursos naturais', mas de 'bens comuns' — que passam para o poder das transnacionais [...]" (Argentino, dirigente de movimento ambientalista).

> "[...] os direitos da natureza, como se diz, devem ser decantados na prática. E isso mais ou menos está sendo feito pelos indígenas, as organizações [...]" (Equatoriana, dirigente de ONG).

Esses "direitos da natureza" estariam — neste discurso — indissoluvelmente ligados aos direitos humanos das populações afetadas, das comunidades e dos indígenas.

Nesta visão discursiva, os recursos naturais são valores de uso (ou "não uso") e não necessariamente valores de troca: valores de uso comum que se referem aos direitos das comunidades (residentes, indígenas, entre outros), da sociedade e do Estado, e que são semanticamente desassociados dos valores de troca (mercado minerador). Eles não devem se transformar em valores de uso (mercantilizados), nem ser privatizados (empresas mineradoras). Em geral, os textos falam do complexo água-energia-mineração visto integralmente, nos aspectos sócio-técnico e sócio-político: à medida que os minérios diminuem, aumenta o consumo intensivo de água e energia, e, à medida que cresce a demanda global de minério, aumenta a pressão pelas formas produtivas mais intensivas — no emprego do capital — e com políticas de aumento da eficiência e da eficácia produtiva, para se obter o máximo de "competitividade" e rentabilidade no mercado mundial dos minerais metálicos .

Neste modelo discursivo, predomina uma visão antropocêntrica, pela qual a natureza não opera por si mesma, mas pela mediação da participação cidadã, pela mediação de atores humanos, sociais, pre-

ferentemente coletivos e públicos. Contudo, existem também alguns textos com uma estrutura semântica profunda do tipo ecocêntrica, que destaca as funções dos ecossistemas.

Com relação ao consumo de energia, esse modelo discursivo privilegia claramente o emprego de energias renováveis, tendendo para as renováveis não convencionais, mas insistindo principalmente em que se pense de outra maneira sobre o sistema energético global.

> "[...] É uma economia baseada em um modelo que é o que nós criticamos no Equador. Somos o país do sol, o país da água, aqui temos possibilidades e temos possibilidades de gerar outro tipo de energias em termos de petróleo" (Equatoriana, dirigente de ONG ambientalista).

Privilegiam-se os projetos locais frente aos megaprojetos mineradores, com energias renováveis em "escala humana", no contexto de outro sistema energético (pós-petroleiro), projetos de energia hidroelétrica e/ou de energia solar que podem ser desenvolvidos com as comunidades e os governos locais. Dessa maneira, seria possível superar o consumo excessivo de energia e água dos megaprojetos. Será preciso gerar condições para que os novos produtos mineradores tenham baixa "pegada ecológica", baixa "pegada hídrica" e baixa "pegada de carbono".

As percepções acerca dos impactos ambientais intergeracionais e de longo prazo estão presentes neste modelo discursivo. Trata-se de um modelo com forte conotação utópica. São "utopias concretas", como declara uma entrevistada; trata-se de ideais inspirados em uma mudança das formas de produção e das fontes de energia, com atores locais empoderados, que preservam valores do "bom viver" e das culturas indígenas, em países como Equador, além de ideais de ecodesenvolvimento (que questiona a teoria do crescimento) em outros países.

> "Nós cremos que perseguimos [...] o fantasma do desenvolvimento. Nossos requerimentos estão na linha dos chamados Pós-desenvolvimentismo, do esquema do 'Bem Viver', que não é uma alternativa de desenvolvimento, mas uma alternativa ao desenvolvimento" (Equatoriano, alto funcionário, ex-ministro).

Em síntese, este modelo discursivo formula representações sociais de consumo de água e energia no setor mineiro a partir de um código de estruturas de significação profundas que propõem uma mudança de sistema, com base nas comunidades, especialmente, em vários textos, nas comunidades indígenas. Trata-se de um olhar crítico sobre o modelo de desenvolvimento vigente e as políticas públicas. No entanto, as críticas às políticas governamentais são mais ou menos evidentes, incluindo questionamentos dos chamados governos "progressistas"

(Argentina, Equador, Bolívia, Venezuela, Brasil) por causa das suas políticas "extrativistas". Privilegia-se o Estado e a participação cidadã e se vê com desconfiança e se critica — às vezes rejeitando diretamente — as empresas multinacionais. Alguns textos que manifestam esse modelo discursivo enunciam o tema das alternativas como um fator central, incluindo uma mudança nos modos de produção capitalistas, propiciando a participação cidadã e formas produtivas descentralizadas e autogeridas, e uma clara opção pelas formas de produção limpa e as energias renováveis não convencionais. Em geral, as opções para o consumo de água e energia no setor minerador estão subordinadas às temáticas de maior envergadura, tais como as decisões políticas estratégicas relativas aos investimentos territoriais no setor de mineração . Onde esses investimentos afetam regiões ricas em biodiversidade, recursos hídricos e ecossistemas, incluindo o risco de emprego excessivo de água e energia — *versus* o consumo local e agrícola — a mineração deveria ser excluída.

5. CONCLUSÕES. GOVERNANÇA DO CONSUMO SUSTENTÁVEL DE ÁGUA E ENERGIA NA MINERAÇÃO?

A análise do sentido recorrente no discurso dos entrevistados nos revela que existe uma linguagem "ambientalista" generalizada, que remete a lugares-comuns que viraram lemas inquestionáveis: propõe-se como necessários a responsabilidade ambiental das empresas, a proteção e o cuidado do meio ambiente, a preocupação com o consumo de água e energia e a necessidade de mudar a orientação no sentido de alcançar um desenvolvimento sustentável. Porém, mais além da retórica discursiva, a análise dos códigos profundos nos revela a presença de concepções muito diferentes e mesmo contraditórias entre si do meio ambiente, da responsabilidade dos atores sobre recursos como água e a energia, do papel do governo e do complexo água-energia-mineração, o que no fundo é o reflexo de diferentes cosmovisões e epistemologias sobre a relação do ser humano com a natureza.

Em geral, observamos que se trata de discursos que revelam e projetam diversas escalas (transnacional, nacional, local) e planos (empresarial, governamental, político e da sociedade civil) e que os terrenos de diálogo são escassos. Quanto ao contexto sócio-ocupacional —indicador de posições sociais no âmbito das elites — o primeiro modelo discursivo se encontra principalmente no discurso dos empresários e em alguns altos funcionários governamentais; não se manifesta no discurso dos políticos, especialistas e ambientalistas. O modelo dois é afirmado em primeiro lugar por especialistas e em segundo lugar por altos funcionários, e não é manifesto em textos de empresários e ambientalistas. O modelo três é afirmado por políticos

e especialistas, mas é um pouco mais significativo no caso dos políticos, porque a maioria deles aplica esse modelo. É claramente menos manifestado entre empresários e em medida muito menor entre ambientalistas e funcionários públicos. O último modelo encontra é veiculado por dirigentes ambientalistas e alguns políticos.

É claro que o consumo de água e energia na mineração, diante dos discursos analisados, revela não ser um assunto exclusivamente técnico. As orientações e cosmovisões, vinculadas a posições e interesses sociais dos atores, moldam os padrões de ação e incidem sobre a forma de representação do consumo sustentável de recursos naturais. A existência de diversas visões acerca da governança ambiental e do complexo água-energia-mineração não só é uma construção social com conotações sócio-políticas, mas tem e terá evidentes consequências práticas no social e no político. Se os tipos primeiro e segundo de discurso têm um viés tecnocrático, os discursos terceiro e quarto têm um viés ideológico-político. O último discurso está marcado por cosmovisões economistas. Algumas delas são extremas em suas posturas antidesenvolvimento, inclusive postulando o denominado igualitarismo ecologista (Dobson, 1997).

Na medida em que os setores das elites dirigentes, tanto empresariais como políticas, gradualmente começam a se responsabilizar pelo imperativo da sustentabilidade ambiental do crescimento econômico e do desenvolvimento, a tendência do setor alternativo, em seu polo mais radical, parece atuar em um jogo político de soma zero. Essas posturas confrontadas serão fonte de conflitos maiores, na medida em que uns defendem as teses do *crescimento econômico*, levando em consideração os fatores ecológicos como externalidades secundárias (posições encontradas no primeiro modelo), e outros, em postura alternativa, propõem uma perspectiva ecológica que se esforça por evitar o crescimento econômico e o consumo excessivo em um Terceiro Mundo *neoextrativista* (posições encontradas no quarto modelo).

No plano dos fatos, para além dos discursos, com o pano de fundo da mudança global, uma intervenção decidida nascondições sociais e materiais que reproduzem o crescimento ampliado do complexo água-energia-mineração na região tem repercussões de longo prazo. Com efeito, a disponibilidade de água e energia alimenta os postulados sobre os quais se constrói o conhecimento científico em torno das mudanças climáticas e as suas implicações futuras. Os discursos analisados, salvo raras exceções, não levam em conta o risco ambiental de longo prazo. Não é um dado de menor importância que toda a dimensão da mudança global e a *longa duração* estão ausentes na maioria dos textos analisados. Seguindo Beck et al. (2001), poderia se dizer que se trata de discursos que ainda se situam no horizonte da socie-

dade industrial, e não na modernidade reflexiva própria da sociedade do risco. Isto é, a matriz central da lógica discursiva é a capacidade de controle e intervenção nas formas de consumo de água e energia na mineração, por meios tecnocráticos (primeiro modelo), normativos e institucionais (modelos dois e três) ou político-ambientais (modelos três e quatro). A abstração dos efeitos cumulativos e latentes dos impactos ambientais de longo prazo do consumo mencionado é prova de que se desconhecem os efeitos autonomizados dos processos sócio-técnicos causados pelo crescimento da economia extrativa na região.

Confirmamos que na maioria dos discursos dos atores estratégicos que tendem a defender a reprodução ampliada do complexo água-energia-mineração como fundamento do desenvolvimento socioeconômico da região não se assume a responsabilidade pelas implicações internacionais e globais dos comportamentos ambientais locais. O horizonte de reflexão desses atores é o mercado mundial atual, o desenvolvimento do país, ou ainda o território ou a localidade, e não o longo prazo planetário. Tudo isso tende a restringir a sua capacidade de agenciamento, dado que restringe a sua ação a um âmbito que lhes é próprio e a um horizonte delimitado que individualmente percebem como alcançável (Parker et al., 2013). Consequentemente, os problemas de mudança climática e as decisões que afetam a política energética e de água são pensados de maneira aparentemente reflexiva, ainda que na realidade sem a consciência da reflexividade própria dos processos da sociedade de risco global. As posições estruturais dos atores estratégicos em países em desenvolvimento, mas que ocupam situações periféricas no sistema mundial, condicionam discursos que se responsabilizam — ou não, na maioria das vezes —, cada um dependendo de sua posição relativa, por essas implicações internacionais e globais.

Inicialmente, apresentamos o problema em torno do consumo de água e energia no setor minerador situado no complexo água-energia-mineração, com o objetivo de nos distanciar de perspectivas lineares, setoriais ou reducionistas e para nos aproximar de uma perspectiva que integre relações sinérgicas entre discursos, normas, tecnologias, instituições e interpretações de índole tão diversa quanto controverso contenciosa. Paradoxalmente, uma das propostas para abordar esses aspectos institucionais, assumindo o problema de forma mais holística, provém do setor empresarial internacional — os princípios ambientalistas das grandes corporações multinacionais agrupadas no WBCSD, apoiados por organismos da OECD e pelas Nações Unidas. No entanto, constatamos que praticamente nenhum de nossos entrevistados mencionou explicitamente esses princípios, o que nos sugere que esses princípios ainda não estão socializados, nem sequer entre as diretorias das empresas mineradoras entrevistadas. Não existe, nesse

sentido, um contexto sistêmico de representação do complexo água -energia-mineração, o que poderia trazer consequências inesperadas, já que o pensamento fragmentário setorial — próprio da visão tecno -especializada — poderia cedo ou tarde provocar crises socioeconômica e/ou socioambientais inevitáveis.

Por essa razão, o significado mais profundo do consumo excessivo de recursos para os quais se prevê uma escassez futura — água e energia — e as consequências da mudança climática não parecem estar claros na maioria dos discursos analisados. Esses vazios de informação e formação acerca das implicações estratégicas da crise energética e do recurso hídrico, intensificada pelas mudanças climáticas, constituem um desafio para a política pública. É preciso revisar a ineficiência dessa política — sua eficácia relativa — para incentivar padrões sustentáveis de consumo de água e energia dentro de uma governabilidade que aponte na direção de uma modificação dos padrões de desenvolvimento baseados no extrativismo.

Na perspectiva da transição para padrões mais sustentáveis, é importante destacar que os modelos de discursos como o primeiro e o segundo estão associados de maneira explícita a uma confiança na inovação tecnológica, diferentemente dos modelos terceiro e quarto, que introduzem uma lógica mais política e ecológica. As considerações sobre a intensidade do uso dos recursos água e energia na mineração, tanto como a estrutura tecnológica a ela associada, devem ser consideradas simultaneamente como sistemas integrados, assumindo as suas conotações sociais, políticas e ecológicas. A análise dos processos de inovação tecnológica vinculadas à mudança para um consumo sustentável de água e energia em mineração não pode desconsiderar as variáveis sociais, inclusive as políticas associadas.

Nesse contexto, ganha sentido revalorizar o tema da governança ambiental. Como vimos neste estudo de representações sociais de consumo de água e energia de atores estratégicos sul-americanos, verifica-se a mudança de sentido histórica da consciência ambiental da atualidade (até 2010-2014) com relação à consciência percebida nas primeiras décadas de início deste debate na política mundial (Estenssoro e Devés, 2013).

O consumo de água e de energia em mineração não obedece somente à sua disponibilidade material, nem às tecnologias disponíveis para reduzir e/ou compensar seus impactos, mas a como esse complexo influencia e interage com as representações sociais no processo de tomada de decisões dos atores e instituições de cada um dos países latino-americanos em conjunto. .É um fato que os discursos refletem analiticamente o conflito presente e possível na interação de atores dessa condição de governança. É isso que mostram discursos que, enunciados em situações

anódinas (entrevistas "a frio", não submetidas às pressões específicas), revelam posturas antagônicas, incluindo a sua potencial escalada.

Os resultados do nosso estudo e o conjunto de informações e análises compiladas possibilitam fundamentar a hipótese prospectiva de que, na medida em que os modelos discursivos atualmente hegemônicos centrados na eficiência e nos fatores técnicos (modelos um e dois)continuem mantendo e consolidando espaço no poder político, ou se tornem cada vez mais majoritários como referentes das decisões dos atores estratégicos, o nível de confrontação tenderá a aumentar. Isso acontecerá exatamente porque o discurso de eficiência tenderá inevitavelmente a se chocar com o discurso dos direitos humanos, sociais, étnicos e ambientais e com a realidade material de comunidades e regiões. Nessas condições, a governança ambiental resultante será muito precária e só poderá ser corrigida pelo possível fortalecimento de uma institucionalidade ambiental forte e provavelmente antidemocrática. Se, ao contrário disso, os modelos três e quatro ganharem terreno ao avançarem em propostas práticas, será possível chegar a uma governança ambiental democrática, não isenta de conflitos, que confronta os poderes hegemônicos (opostos a mudanças radicais para uma sociedade limpa), aumentando assim a possibilidade de uma mudança para um desenvolvimento sustentável eficaz.

Em geral, observamos que se trata de uma luta de discursos por legitimidades em conflito. As posturas antagônicas são polos extremos de um espaço de diálogo que deve ser promovido pela política pública que busca a sustentabilidade e a governança ambiental. O reconhecimento do conflito de interesses e de visões e da existência de modelos discursivos com opções divergentes, cuja possibilidade de diálogo mútuo é uma questão em aberto, gera uma série de desafios e tarefas para uma governança que aponte mudanças necessárias para um avanço em direção à sustentabilidade ambiental no setor extrativo. Portanto, é necessário continuar estudando e analisando a interação dos atores em situações distintas de governança e de ligações a contextos globais, nacionais e locais diferenciados. Como vimos, em todos os casos possíveis essa interação de atores estratégicos envolvidos na governança ambiental no setor mineradorincidirá, sem sombra de dúvida, sobre o consumo sustentável de água e energia na mineração do futuro — dependendo dos jogos institucionais e de poder.

BIBLIOGRAFIA

Baker, L. 2012 "Power Shifts In South Africa's Minerals-Energy Complex: From Coal Crunch To Wind Rush?", Paper for Political Economy and the outlook for Capitalism, Congress, 5-7 july 2012, Paris.

Barlow, M. 2011 "El pacto azul: el futuro alternativo del agua", J. Bellamy Foster et al. *Ecología: La hora de la verdad* (Barcelona: Icaria).

Baud, M.; de Castro, F. e Hogenboom, B. 2011 "Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda (Explorations)", *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 90: pp. 79-88.

Bebbington, A. J. (ed.) 2012 *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America* (Londres: Routledge).

Bebbington, A. J. 2009 "Industrias extractivas, actores sociales y conflictos", J. Schuldt et al., "Extractivismo, Política y Sociedad", Cuadernos de Capacitación CAAP-CLAES, Quito.

Beck, U.; Giddens, A. e Lash, S. 2001 *Modernización reflexiva Política, tradición y estética en el orden social moderno* (Madrid: Alianza).

Bruzzone, E. 2010 *Las Guerras del Agua. América del Sur en la mira de las grandes potencias* (Buenos Aires: Capital Intelectual).

Bustamante, T. e Rommel, L. (eds.) 2010 *El Dorado o la Caja de Pandora. Matices para pensar la minería en Ecuador* (Quito: Flacso-Sede Equador).

CEPAL 2013 *Recursos naturales: situación y tendencias para uma agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (Santiago do Chile: CEPAL/Nações Unidas).

COCHILCO 2012 "Consumo de agua en la minería del cobre 2011", DE/09/2012, Dirección de Estudios y Políticas Públicas (Santiago: Comissão Chilena do Cobre).

Colombia Solidarity Campaign 2013 *La Colosa: una Muerte Anunciada, Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia* (Londres: BM Colombia Solidarity Campaign).

Creswell, J. 2009 *Research Design, Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (Londres: SAGE).

Diamond, J. 2011 *Collapse. How societies choose to fail or survive* (Londres: Penguin).

Dijk, T. van 2008 *El Discurso como estructura y proceso* (Barcelona: Gedisa).

Dobson, A. 1997 *El Pensamiento Político Verde. Una nueva ideologia para el siglo XXI* (Barcelona: Paidós).

Dryzek, J. S. 2005 *The Politics of the Earth, Environmental Discourses* (Nova Iorque: Oxford University Press).

Dudka, S. e Adriano, D. C. 1997 "Environmental Impacts of Metal Ore Mining and Processing: A Review", *Journal of Environmental Quality* 26(3): pp. 590-602.

Ehrenfeld, J. R. 2005 "Eco-efficiency: Philosophy, theory and tools", *Journal of Industrial Ecology* 9(4): pp. 6-8.

Estenssoro, F. e Devés, E. 2013 "Institutions and Intellectuals that configure the Concept of the Environment and Development in Latin America and its Global Impact", *Journal of Environmental Protection* 4(9): pp. 1.002-1.010.

Fonseca, A., McAllister, M. L. e Fitzpatrick, P. 2012 "Sustainability reporting among mining corporations: a constructive critique of the GRI approach", *Journal of Cleaner Production*, pp. 1-14.

Garay Salamanca, J. L. 2013 *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (Bogotá: Contraloría General de la República).

Greimas, A. J. 1966 *Sémantique Structurale* (Paris: Larousse).

Greimas, A. J. 1970 *Du sens, essais sémiotiques* (Paris: Éditions du Seuil).

GRI 2011 "RG, Sustainability Reporting Guidelines 2000-2006", versão 3.0 en <www.globalreporting.org>.

Gudynas, E. 2009 "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo, Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual" in J. Schuldt et al., "Extractivismo, Política y Sociedad" (Quito: Cadernos de Capacitação CAAP-CLAES).

Hajer, M. e Versteeg, W. 2005 "A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives", *Journal of Environmental Policy & Planning* 7 (3): pp. 175-84.

Hawken, P.; Lovins, A. B. e Lovins, L. H. 2000 *Natural Capitalism. The Next Industrial Revolution* (Londres: Earthscan).

Höijer, B. 2011 "Social Representations Theory, a New Theory for Media Research", *Nordicom Review* 32(2): pp. 3-16.

Houtart, F. 2011 "De los bienes comunes al bien común de la humanidad", Conferencia Internacional From "Common Goods" to "The Common Good Of Humanity", Fundación Rosa Luxemburgo, Roma (13 e 14 de maio de 2011).

Hunter, D. B. 2008 "Civil Society Networks and the Development of Environmental Standards at International Financial Institutions", *Chicago Journal of International Law* 8(2): pp. 437-477.

ICMM 2003 "Marco conceptual sobre desarrollo sustentable del ICMM, Principios del ICMM" (Londres: Consejo Internacional

de Minería y Metales) en <http://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/ICMM_Principles_es.pdf>.

IFC 2012 "Performance Standards on Environmental and Social Sustainability", Washington DC, <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content /ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_pps>.

IISD e OECD 2009 "BellagioSTAMP: Sustainability Assessment and Measurement Principles. International Institute for Sustainable Development and Organisation for Economic Co-operation and Development", Winnipeg, http://www.iisd.org/pdf/2009/brochure_bellagiostamp.pdf>.

IPCC 2007 "Cambio climático 2007: Informe de síntesis", Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Mudança Climática, Genebra, Suíça: OMM, PNUMA, IPCC.

Jenkins, H. e Yakovleva, N. 2006 "Corporate social responsibility in the mining industry: Exploring trends in social and environmental disclosure", *Journal of Cleaner Production* 14(3- 4): pp. 271-284.

Metals Economics Group 2013 "Worldwide Explorations Trends 2013", <http://www.metalseconomics.com/sites/default/files/uploads/PDFs/meg_wetbrochure2013.pdf>.

MINCHILE 2012 "América Latina atraerá US$ 327 mil millones", Noticias Mundo Minero, Minería de Chile, <http://mineriachile.com/2012/03/america-latina-atraera-us-327-milmillones> acessado em 26 de março 2012.

MMSD 2002 "Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development" (Londres: IIED) en <http://pubs.iied.org/search.php?k=Breaking%20New%20Ground>.

Moscovici, S. 1981 "On social representation", in J. P. Forgas (ed.) *Social Cognition. Perspectives in everyday life* (Londres: Academic Press).

Mudd, G. M. 2008 "Sustainability reporting and water resources: a preliminary assessment of embodied water and sustainable mining", *Mine Water & the Environment* 27 (3): pp. 136-144.

Newbold, J. 2006 "Chile's environmental momentum: ISO 14001 and the large-scale mining industry-Case studies from the state and private sector", *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): pp. 248-261.

Norgate, T. e Haque, N. 2010 "Energy and greenhouse gas impacts of mining and mineral processing operations", *Journal of Cleaner Production* 18(3): pp. 266-274.

Northey, S.; Haque, N. e Mudd, G. 2013 "Using sustainability reporting to assess the environmental footprint of copper mining", *Journal of Cleaner Production* 40: pp. 118-128.

OCMAL 2012 "Legislación Minera en el Derecho Comparado: los Casos de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y el Salvador", Observatorio Latinoamericano de Conflictos Mineros, FEDEPAZ, www.conflictosmineros.net/component/.../774-derechocomparadoocmal>.

Parker, C.; Baigorrotegui, G.; Estenssoro, F.; Muñoz, J. e Bull, B. 2012 "Strategic actors and Sustainable Consumption in Latin America and the Caribbean (LAC). Case studies in the Mining Sector", ENGOV Project, Analytical Framework Report, <www.engov.eu>.

Parker, C.; Letelier, M. e Muñoz, J. 2013 "Elites, Climate Change and Agency in a Developing Society: the Chilean Case", *Environment, Development and Sustainability* 15(5): pp. 1.337-1.363.

Parlamento Latinoamericano 2010 "Declaración Adhesión a las Conclusiones de la III Conferencia Interparlamentaria de Energía del Parlamento Latinoamericano y El Instituto para el Desarrollo Energético y Minero de América Latina", Declaración: AO/2010/05, Veracruz, México, en <http://www.parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea/declaracionesy-resoluciones-de-la-asamblea/declaraciones-aprobadas-xxvi/declaraciones-xxvi/1716.html>.

Pizarro, N. 2012 "Agua Recurso Estratégico en Minería", Nelson Pizarro C. CEO SCM Minera Lumina Copper Chile, Caserones, Santiago. Presentación PP. EXPOMIN, Santiago, março 2012 www.expomin.cl/marketing/pdf/.../presentacion_nelsonpizarro_c.pdf>.

PNUMA, SEMARNAT 2006 "El Cambio Climático en América Latina y el Caribe" (México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

Rábago, K. R.; Lovins, A. B. e Feiler, T. E. 2001 "Energy and Sustainable Development in the Mining and Minerals Industries", Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD) Nº 41 (Londres: Internacional Institute for Environment and Development-IIED/World Business Council for Sustainable Development-WBCSD), <http://pubs.iied.org/G00540.html>.

Rubiano Galvis, S. 2012 "La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas" (Bogotá: Foro Nacional Ambiental).

Seyfang, G. 2009 *The New Economics of Sustainable Consumption* (Hampshire/Londres: Palgrave Macmillan).

Sharife, K. e Bond, P. 2012 "South Africa's minerals energy complex", in H. Healy; J. Martinez-Alier; L. Temper; M. Walter e J. Gerber (eds.) *Ecological Economics from the Ground Up* (London, Routledge).

Sunkel, O. 2011 "América Latina entre el cuidado y la dependência de sus recursos naturales", ei A. Cubillos e F. Estenssoro *Energía y Medio Ambiente. Una ecuación difícil para América Latina* (Santiago: Idea/Instituto Igualdad).

Superneau, L. 2012 "Problemas en las alturas: conflictos por el agua en las industrias mineras de Chile y Perú", Bussines News Americas, Mining Intelligent Series, <http://member.bnamericas.com/webstore/es/intelligence-series/high-and-drywater-issues-in-chile-and-perus-mining-industries>.

Svampa, M. e Antonelli, M. (eds.) 2009 *Minería transnacional. Narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Buenos Aires: Editorial Biblos).

Teijlingen, Karolien van 2012 "Negotiating Values and Development at the Mining Frontier, Private, public and civil society interactions over El Mirador mine in South East Ecuador", Tese de Mestrado, Amsterdam: University of Amsterdam.

Walter, M. e Martinez-Alier, J. 2010 "How to be heard when nobody wants to listen. Community action against mining in Argentina", *Canadian Journal of Development Studies* 30(1-2): pp. 281-303.

WBCSD 2013 "Eco-efficiency learning module", World Business Council for Sustainable Development, <http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocument Details.aspx?ID=13593&NoSearchContextKey=true>, acessado em 29 de março de 2013.

Whitmore, A. 2006 "The emperor's new clothes: Sustainable mining?", *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): pp. 309- 314.

Wu, M.; Mintz, M.; Wang, M.; Arora, S. e Peng, J. K. 2013 "Water is key for sustainability for Energy Production", Argonne Nacional Laboratory, US Department of Energy, Chicago, <http://www.transportation.anl.gov/pdfs/AF/620.pdf>.

Yadong, Y. 2013 "Eco-efficiency trends in china, 1978-2010: decoupling environmental pressure from economic growth", *Ecological Indicators* 24: pp. 177-184.

Zuckerman, H. 1972 "Interviewing an Ultra-Elite", *Public Opinion Quarterly* 36 (2): pp. 159-175.

Zúñiga S. e Ana I. 2009 "Consumo de Energía y Emisiones de Gases de Efecto Invernadero de la Minería del Cobre de Chile", Departamento de Estudios y Políticas Públicas, Comisión Chilena del Cobre ponencia en Seminario Vulnerabilidad, Adaptación y Mitigación para el Cambio Climático en Chile, Santiago, 24 de setembro de 2009.

Héctor Sejenovich

Capítulo 7

A ESTRATÉGIA PARA SUPERAR A POBREZA ATRAVÉS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

INTRODUÇÃO

Na América Latina podemos constatar o maior índice de desigualdade entre os continentes, com preocupantes níveis de pobreza (CEPAL, 2010). O desenvolvimento sustentável, tanto no nível ecológico quantos nos níveis econômico e social, pode utilizar a natureza e o hábitat da região para gerar empregos e investimentos que serão capazes de reverter essa situação atual, superando a insatisfação dos diferentes tipos de necessidades. Neste capítulo, será tratada a análise de como o processo de acumulação econômica e social impede a plena satisfação das necessidades e, ao mesmo tempo, degrada e desperdiça a natureza. Diante dessa situação, é gerada uma percepção ambiental por parte da população que historicamente "naturalizava" esses fenômenos sem exigir mudanças. Entretanto, nas últimas décadas e cada vez mais na atualidade, a população exige essas mudanças organizando movimentos sociais e teóricos que lutam para implementar políticas socioambientais que possibilitem uma melhora na qualidade de vida e na qualidade ambiental. "A ampliação das cadeias de interação provoca e exige uma multiplicação do número das partes que participam nelas; do mesmo modo, o número de interações entre estas partes também se multiplica" (Kooiman, 2005: 57). A governança ambiental

estimula e facilita esse processo, já que articula as atividades de participação dos diferentes atores sociais no processo econômico, social e ambiental descrito.

Estima-se que a América Latina (AL) represente 8% da população mundial, com 46% das florestas tropicais, 23% de matas e savanas, 30% da água doce (deflúvio estável utilizável), 30% dos cultivos permanentes, 23% das terras potencialmente cultiváveis, 17,7% das pastagens permanentes e 16% do gado (Sejenovich e Panario, 1997) de todo o mundo. Também é um continente com um significativo desenvolvimento industrial, de infraestrutura e financeiro, que pode gerar um importante crescimento de suas atividades produtivas para satisfazer as necessidades de sua população. Contudo, mantém-se em um nível considerável de exclusão social, que se deve em grande parte às disparidades estruturais de investimento, da posse de recursos e do acesso ao poder. Os ritmos do desenvolvimento produtivo permanecem significativos, mas a destruição dos ecossistemas e o uso inadequado da biodiversidade também. Por sua vez, a alta concentração dos processos de monoprodução deslocou a população, acelerando os processos de pobreza tanto rural como urbana. Soma-se a isso o fato de que o desenvolvimento urbano não seguiu as diretrizes de um ordenamento ambiental do território, provocando processos de contaminação e deterioração do hábitat, afetando a saúde da população (Alimonda, 2006). Na delimitação de uma estratégia que possibilite reverter essa situação, é preciso analisar a crescente interação entre os conceitos de pobreza e desenvolvimento sustentável.

À medida que nos aproximarmos do cumprimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável, também nos libertaremos da pobreza em suas múltiplas manifestações, entre as quais as limitações econômicas sejam talvez o aspecto mais importante, mas apenas um dos que impedem o desenvolvimento integral das pessoas (Cimadamore e Cattani, 2008). A plena vigência da governança ambiental permite avançar nesse desenvolvimento, garantindo a mais ampla participação dos diferentes atores sociais, inclusive com interesses a princípio contraditórios, que constitui sem dúvida o eixo a partir do qual os diferentes problemas podem começar a ser resolvidos. As ciências sociais buscam um aprofundamento dos conceitos a partir das múltiplas perspectivas interagentes, tanto no âmbito temático quanto no transitório e no espacial, na teoria e também na prática. Essa linha de ação reforça uma visão mais integral das relações sociedade-natureza nos setores significativos, assim como as metodologias de intervenção que permitem sua implementação. Desse modo, as ciências sociais poderão colaborar com os movimentos sociais, com a estrutura estatal e os técnicos que participam nela, para visualizar mais claramente

as contradições e então atuar com as maiores possibilidades de êxito através de caminhos alternativos. O sucesso desse caminho certamente não é garantido, mas é uma via que os movimentos ambientais devem utilizar intensamente como parte do processo de democratização; uma via que o Estado deve permitir e promover em vez de tentar criminalizar o protesto.

Esse alcance das ações compromete os pesquisadores científicos com a sensibilidade social, permite sua inserção positiva nos conflitos e possibilita que as ciências naturais e sociais se enriqueçam, incorporando a pesquisa e a ação na problemática ambiental. Em especial na América Latina, isso tem refletido em um repensar a problemática do desenvolvimento para permitir que, com o conceito de sustentabilidade, haja uma visão muito mais integral. Trata-se de uma articulação econômica, ecológica e social/cultural: econômica ao considerar todos os custos, incluindo os da reprodução da natureza e do hábitat e também todos os benefícios, incluindo os derivados do manejo integral dos recursos, considerando desde os recursos "despercebidos" aos tradicionalmente destacados pelo sistema econômico; ecológica, maximizando a produção e minimizando a degradação e o desperdício em longo prazo; e social/cultural considerandivo protagonismo dos setores sociais nas decisões do desenvolvimento e orientando a satisfação de suas necessidades como forma de elevar sua qualidade de vida (Cimadamore e Sejenovich, 2010).

Para alcançar essa articulação, será preciso superar as limitações econômicas e sociais para se ter acesso aos produtos e serviços. Efetivamente, os pobres não chegam aos limiares mínimos exigidos, formando-se movimentos sociais que exigem mais emprego e investimentos. E embora as demandas inicialmente sejam econômicas, também se integram a uma situação de marginalização muito mais global, social e culturalmente. Ao mesmo tempo, buscam tratar sobre acumular capital e poder, aproveitando uma série de disparidades presentes entre a população. É o caso da disparidade de gênero (sobre a qual se exige uma equidade maior); a diferença de etnias (o que torna indispensável uma igualdade de tratamento); de idioma (permitindo uma sociedade multilíngue); de idade (desenvolvendo uma política de inclusão e de proteção); diferença de religião (liberdade de consciência); nacionalidade (igualdade de tratamento); identidade, em que se articulam vários conceitos relacionados ao passado histórico, sua relação com a natureza, etc. (com respeito a uma diversidade de cosmovisões sociedade-natureza); e capacidades diferentes (respeitando as aparentes limitações e potencializando as capacidades).

As categorias fundamentais que nos permitem analisar o processo de transformação da natureza e suas relações permitirão que esclare-

çamos quais são os obstáculos que impedem a melhoria da qualidade de vida da população e um manejo integral e sustentável dos recursos naturais. Esse processo é realizado através da análise de como funciona o "conjunto orgânico" (produção, distribuição, mudança e consumo) que, em vez de satisfazer as necessidades da população, só aumenta os lucros de grupos concentrados, gerando externalidades negativas tanto ecológicas, quanto econômicas e sociais (Sejenovich, 2012). Por isso, para conseguir que se aumente a qualidade de vida, devemos estabelecer diferentes políticas, ações e estratégias que nos permitam alcançar o objetivo do desenvolvimento sustentável. Esses objetivos devem superar os mitos que foram gerados por várias décadas na América Latina sobre o conceito de desenvolvimento, constituindo-se em contra-mitos. Nesse mesmo sentido, Bernardo Kliksberg (2014) utiliza o conceito de "falácias" para mostrar essa contraposição.

No presente capítulo, levando-se em conta a metodologia interdisciplinar e em múltiplas escalas o projeto ENGOV (ver a introdução deste livro), foram realizadas análises gerais e estisas de caso ligadas a quatro projetos na Argentina e no Uruguai, que respondem aos critérios de representatividade, ecossistêmica e níveis progressivos dos direitos sociais (de subsistência, de pertencimento e de entendimento). Os referidos projetos são: o uso integral e sustentável dos recursos naturais a partir das pesquisas dos projetos produtivos na zona de Tafí del Valle, Argentina; a estratégia para o desenvolvimento sustentável de Gualeguaychú, Uruguai, e os impactos das fábricas de celulose de Fray Bentos da produção de soja na Argentina; e as bases para a valorização integral da Bacia Matanza-Riachuelo, na Argentina, bem como suas políticas relacionntes.

1. O CONFLITO ENTRE A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A América Latina possui o potencial necessário para superar a pobreza através do desenvolvimento sustentável. Para isso, exige-se uma ação concentrada a partir de múltiplas reavaliações. Os níveis de pobreza em nossa região não são somente conjunturais, mas, em sua maior parte, altamente estruturais. Não dependem somente de um investimento financeiro, porque, além disso, o meio no qual a população pobre vive — tanto o meio natural, quanto a infraestrutura e o social — não permite uma reversão de sua situação e exige muito mais do que somente o aumento do seu nível de investimento (medidas socioculturais, sanitárias, de novas moradias, participação na governança ambiental, etc.). Naturalmente, com o retrocesso das políticas estatais, tanto as previdenciárias como as de controle ambiental, a situação se agrava nas políticas neoliberais. Por outro lado, do

ponto de vista da pobreza, desde que se mantenha um nível estrutural significativo, seu peso relativo é flutuante devido a um pequeno "transbordamento" positivo das atividades produtivas altamente concentradas (como a mineração, a soja, o petróleo) e algumas políticas redistributivas do Estado que refletem positivamente sobre a situação. Isso é evidente nos relatórios do Banco Mundial (2014), nos quais se anuncia "menos pobreza na América Latina para 2015". A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2008, 2010, 2013) por sua vez, também mostra essa evolução contraditória em seus sucessivos relatórios.

Desde a época do neoliberalismo até a atual, houve uma diminuição do nível da pobreza, mas seu nível absoluto manteve-se elevado na região. Em 2010, de acordo com a CEPAL (Ob. cit.) havia 177 milhões de pessoas pobres, das quais 70 milhões eram indigentes (pessoas cuja renda não é suficiente para sua subsistência). Nos últimos anos, segundo a conjuntura produtiva, houve poucas mudanças. Assim, a pobreza estrutural permanece como uma problemática a ser resolvida, que depende do nosso padrão de produção, de não se atingir o *cuantum* e da dinâmica da população economicamente ativa, que se mostra pouco reversível às tendências para a concentração da produção e dos investimentos. Apontar e analisar esses ocorridos, embora seja necessário, não é o suficiente, ainda que não ultrapasse os limites da pesquisa.

Nosso objetivo não pode ser somente a pesquisa, mas sim pesquisar caminhos estratégicos visando o melhoramento. De fato, exige-se também analisar a dinâmica social atual e potencial, especialmente os processos mediante os quais a população exige reverter essa situação, propondo alternativas, tanto nos sistema de distribuição, como de iniciativas diretas que diminuam a gravidade da mesma. Isso se manifesta de múltiplas formas: exigindo maiores salários e melhores empregos, buscando e concretizando a diversidade de estratégias de subsistência, construindo suas moradias, reciclando o lixo, melhorando o hábitat e procurando melhorar a s etc. Essas demandas devem ser concebidas como direitos adquiridos pela população. Para que sejam exigidos, deve se superar certa "naturalização dos fatos" que tenta colocar o critério de que: "sempre foi assim", "não há alternativa", "estamos em um momento de ajuste, logo virá o tempo social", pois tudo isso leva a inércia que faz prolongar os problemas e os danos. E esses danos, em alguns casos, como o das crianças, frequentemente são irreversíveis. É na busca por alternativas e saídas que a teoria pode exercer um papel significativo, mostrando que temos recursos e capacidade para reverter a situação. O que se exige é uma melhor distribuição e organização, que poderá nos dar um desenvolvimento sustentável e socialmente justo, mas, para isso, é necessária uma pre-

sença ativa e a exigência de uma demanda por mudanças dentro de um clima que possa criar a vigência de uma governança ambiental (Salvia, 2011).

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a análise de governança ambiental na América Latina é preciso, como foi mencionado, ter uma visão interdisciplinar e multiescalar. Para implementar a visão multiescalar, elaboramos conceitos gerais e pesquisas de casos específicos como é mostrado neste capítulo, onde estão incluídos quatro dos 10 casos que elaboramos.[1] Todos eles partem da premissa de que toda a natureza é mediada socialmente e que as relações sociais operam em uma estrutura natural, com a qual interagem permanentemente. Dessa forma, todos os setores são parte da manifestação da relação sociedade/natureza.

Esse contexto interpretativo, ao qual se pode chegar através de exercícios interdisciplinares, possibilita analisar o modo como a sociedade transforma a natureza com o objetivo de elevar sua qualidade de vida. Essa transformação, porém, (relação sistêmica entre produção, distribuição, mudança e consumo) é realizada sempre através da racionalidade imposta por uma formação social histórica, que imprime uma modalidade particular ao processo de transformação, determinando um destino social da produção (para quem se produz), uma forma tecnológica (como se produz), um âmbito determinado de produção (onde se produz) e uma demanda de recursos naturais e hábitat particular (com quais recursos naturais e sociais se produz), privilegiando em todos os casos a obtenção de um lucro de curto prazo e gerando assim, além disso, um produto concreto que satisfaça algumas necessidades e externalidades negativas, que em geral não são consideradas (Sejenovich, 2000). Por exemplo, a produção gera uma destruição da matéria-prima, tanto no processo agrícola como industrial, mas se essa destruição não excede a capacidade de carga, não afeta o ambiente. Quando isso ocorre, degrada o sistema. Além disso, aproveitam-se do ecossistema somente os elementos que têm vantagens comparativas, des-

1 A informação mais detalhada sobre as pesquisas dos casos mencionados neste capítulo pode ser encontrada em: <www.socioambiente.com.ar>. Nessa mesma página, estão detalhadas as demais pesquisas de casos realizadas pelo grupo de trabalho deste projeto, que são: Implementação de um complexo florestal industrial, uma política de Estado? Estudo de caso: Uruguai; Aplicação de Contas Patrimoniais em Luján para pesquisar a problemática ambiental da Bacia do Rio Luján; Estudo de caso sobre a reflorestação: mapa dos ambientes do Uruguai e potencial distribuição das espécies; Aplicação das Contas Patrimoniais do Estudo de Caso Significativo: produção de soja, Uruguai.

perdiçando a maior parte da oferta ecossistêmica que poderia ser utilizada caso fosse praticado o uso integral e adequado da biodiversidade (Sejenovich, Ob. cit.).

Os indicadores do desenvolvimento, como o Produto Interno Bruto (PIB), destacam apenas o aspecto produtivo do desenvolvimento das forças produtivas, não seus aspectos degradantes nem seu desperdício. O destino social da produção é orientado a quem pode se manifestar no mercado, gerando a satisfação das necessidades, mas também a geração de pobreza e miséria para aqueles que não possuem renda necessária. A vida útil dos produtos é reduzida para evitar uma saturação de mercado, ocasionando uma grande geração de resíduos que contaminam o ambiente. Soma-se a essa discriminação pela renda, como foi mencionado, uma discriminação pelas diferenças existentes entre gênero, grupo etário, idioma, identidade, religião e capacidades diferentes, que permite aos setores dominantes obter um lucro adicional, já que lhes pagam menos por essa diferença. Por isso, o Estado deve instrumentalizar políticas redistributivas (deve-se considerar que, segundo os anos, em geral entre 70 a 80% da população possui não mais do que 20 a 30% do produto bruto na AL), que visem melhorar a qualidade de vida e de emprego, e aplicar um ordenamento socioambiental do território no qual haja controle da aplicação da legislação social assim como da legislação ambiental.

Mas o Estado existente nem sempre aplica essas políticas, devido a isso a população sofre o processo de insatisfação das necessidades e de degradação do ambiente. A percepção dessa situação e seu desejo de mudança geram movimentos socioambientais que demandam por mudanças pontuais ou de maior profundidade. As ciências oferecem elementos para a compreensão desses fenômenos complexos e para estudar as alternativas possíveis. Diante dessas demandas sociais e científicas, o Estado, em geral, começa com a instrumentação de algumas mudanças. A força relativa de todos esses atores condiciona o tipo de mudança a ser gerada e sua estabilidade futura, e assim a governança ambiental vai sendo criada a partir das bases (Cimadamore e Cattani, 2008; Garcia Linera, 2008).

Além disso, a superação da pobreza/desenvolvimento da qualidade de vida implica um vínculo dinâmico entre o indivíduo, a comunidade e o ambiente, no qual a satisfação das necessidades humanas está fortemente associada à participação contínua e criativa dos agentes sociais e das políticas públicas na transformação das condições materiais, socioambientais e socioculturais de produção e de vida. Isso significa um processo no qual as lutas sociais dinamizam e impulsionam o desenvolvimento tanto individual como social ao redor das situações mutáveis e onde exista um projeto de futuro.

Alcançar a superação da pobreza com equidade no nosso planeta requer repensar e modificar a atual relação sociedade-natureza, o qual implica, entre outras questões, mudar o padrão tecnológico de produção e de consumo, e claro, propiciar uma distribuição de renda mais equitativa. Ainda que a tarefa pareça difícil, o certo é que, do contrário, a ocupação do espaço sem nenhum ordenamento, o gigantismo das plataformas tecnológicas incontroladas, as formas degradantes de utilização de curto prazo e o não planejamento dos bens naturais e do hábitat, ultrapassarão os limites possíveis da biosfera — situação que já repercute através dos efeitos sobre a mudança climática, a crise alimentar, a pobreza estrutural e a insegurança social em escala mundial.

Na América Latina, a relação entre pobreza, crise ambiental e acumulação de curto prazo, na atual fase de globalização, apresenta uma particular complexidade. A problemática ambiental faz parte constitutiva do problema do caráter desigual e dependente do modelo de desenvolvimento. Essas contradições são comuns em quase todos os países da Região. Assim, embora tenham sido feitos esforços para gerar políticas de integração, os mesmos não superaram certos limites e não chegaram aos objetivos. Analisando o passado histórico, assistimos em especial a certos fracassos quando se tratou de integrá-la economicamente. Persistem, todavia, no nível ecossistêmico e em sua relação com a sociedade, muitas oportunidades de unir potencialidades e superar problemas comuns através de um nível de cooperação que poderia beneficiar a todos os países.

Em um nível geral, a diversidade dos nossos ecossistemas, a infraestrutura tecnológica produtiva que foi implementada para os assentamentos humanos e o tipo de conflitos socioambientais que foram gerados, nos permitem apresentar três agrupamentos de ecossistemas, os quais podem ser analisados por meio de estudos de caso na América Latina:

- *Ecossistema Urbano/Regional*: definimos esta área como uma articulação entre os conceitos de ecossistemas, agroecossistemas e tecnosistemas, destinado para o hábitat e a produção. Constituem os assentamentos humanos onde se destaca a plataforma tecnológica de produção e habitação. Não deixa de ser um ecossistema, altamente interceptado, no qual a estrutura e dinâmica é intensamente pressionada por uma população crescente, que no geral ultrapassa a capacidade de carga, gerando processos de contaminação e não se obtendo um hábitat adequado sem intervenções importantes. A disposição e crescimento das cidades é o cenário de uma constante dis-

puta da população, que tende a um ordenamento ambiental das cidades e aos benefícios de uma renda urbana que dificulta o acesso da população de baixa renda ao hábitat necessário. Frequentemente, o território da cidade e sua zona de influência estão localizados nas partes das bacias hidrográficas que são altamente impactadas.

- *Ecossistema Rural/Regional*: estas zonas são constituídas por uma variedade de ecossistemas de diferente tipo, cujos processos naturais podem proporcionar uma oferta ecossistêmica integral e sustentável, em condições de prover uma matéria-prima que é a base do processo de transformação em bens. O predoiunfe um critérios de curto prazo e de monoprodução no mnejo, também gera degradação e contaminação.
- *Ecossistema Extrativo/Regional*: a área onde se desenvolve uma produção extrativista da natureza, geralmente formada por jazidas de mineração e áreas de reservas para novas áreas de exploração de minérios ou assentamentos humanos. Em geral, as tecnologias não consideram os problemas ambientais e em especial a mineração a céu aberto, que produz danos, em sua grande parte, irreversíveis. O tratamento desde a extração do minério e seu transporte constitui também um campo onde há oportunidades para um comportamento sustentável e outro de curto prazo, destinado a reduzir os custos e aumentar os lucros. A luta pelo manejo da bacia com outras atividades produtivas que congregam uma parte importante da população é característica dessas zonas. Em geral, as empresas de mineração não desenvolvem outras atividades que possam ser assumidas pela população, que acaba ficando sem trabalho quando os minerais se esgotam (Salvia, 2011). Existem numerosos casos representativos desse tipo de ecossistema, como o das minas de ouro em Esquel, Chubut (Argentina)[2] ou o projeto Pascua Lama (Chile), entre outros.

A atual estrutura administrativa do Estado está altamente marcada por uma visão setorialista, na qual se privilegia a produção e a eficiência de curto prazo, minimizando a importância das interações e, em geral, concedendo pouco espaço para planejar a participação e para articular com a ciência, a tecnologia e com a qualidade de vida da população.

---

2 Mina de ouro em Esquel, Chubut, Argentina. Em: <www.socioambiente.com.ar>.

3. O PAPEL DOS DIREITOS SOCIAIS

Uma corrente importante nos atuais estudos sobre o desenvolvimento social é a utilização das inovações que ocorreram dentro do Pensamento Latino-americano do Meio Ambiente, especialmente sobre o conceito de qualidade de vida. Em um sentido integral, expaliando o olhar economicista do "bem estar", tanto no seu enfoque neoclássico (economia do bem estar) como desenvolvimentista (privilegiando o produto bruto e o dinheiro que lhe corresponde). Portanto, a definição que marca a noção de pobreza — de natureza sempre normativa — é relativa, dependendo do contexto epistêmico a partir do qual são fixadas as condições e as necessidades mínimas que a vida exige para sua subsistência, desenvolvimento e reprodução. A partir dessa perspectiva, o reconhecimento tanto da pobreza — enquanto injusta privação das satisfações necessárias para a vida humana — quanto de sua relação com o desenvolvimento sustentável, não pode ser feito à margem de um modelo mais geral capaz de fundamentar os parâmetros e os limites mínimos a partir dos quais a qualidade de vida, situada em um contexto econômico-sócio-cultural ambiental determinado, possa ser qualificada como "insuficiente" ou "deficitária" ou, pelo contrário, de "satisfatória" ou "adequada".

O desenvolvimento social, econômico e ecologicamente sustentável constitui um sistema altamente sensível para as relações entre as dinâmicas ambientais, os processos econômico-sociais, as orientações socioculturais e o acionamento sociopolítico de atores que tenham sido sujeitos a essas condições. Nesse sentido, cabe destacar que o desenvolvimento da qualidade de vida implica (Sejenovich, 2000, 2012) um vínculo dinâmico entre o indivíduo e o seu ambiente, no qual a satisfação das necessidades humanas está fortemente associada à participação contínua e criativa dos agentes sociais na transformação da realidade. Isso significa um processo em que o conflito dinamiza e promove o desenvolvimento tanto individual quanto social, em meio às situações em mudança. A esse respeito, cabe destacar que os sujeitos — tanto individuais como coletivos — percebem suas necessidades a partir de um contexto de representações e avaliações determinado pelo lugar que ocupam na estrutura social, em um momento determinado e em uma sociedade determinada. Aprofundando essa definição, devemos considerar que a luta por uma qualidade de vida adequada faz referência a relações com os objetos e com a natureza possivelmente urgente e variável. Se consideramos esse fato e acrescentamos que a relação que o indivíduo tem com as s , mas também subjetiva, as necessidades que envolvem esses objetos se abrem em um leque de significações (Salvia, 2011).

Assim, um alimento ou uma bebida não somente fornecem uma determinada quantidade de calorias e proteínas, mas também o significado que esse alimento tem na conformação ideológica do sujeito,

e que ele mesmo espera consciente ou inconscientemente que o satisfaça. Por todas essas razões, devemos considerar, mais do que aos bens satisfatórios, a necessidade de alcançar um determinado nível de qualidade de vida, um processo de luta no ambiente e com os setores sociais que o mesmo supõe, no qual as pessoas vão desenvolvendo suas potencialidades de todo tipo. Esse último pode ser um objetivo de nível maior, ou seja, lutar por um desenvolvimento integral das pessoas.

De fato, como afirmamos, podemos comprovar que em 1990, a porcentagem de pobreza chegava a 48,4% do total da população, em 2002 foi de 43,9% e recentemente, nesta última década, houve uma redução notória, já que em 2011 foi de 27,2% (CEPAL, 2013). Com Estados ativos distribucionistas, os níveis baixaram notoriamente na região. Assim, de acordo com o relatório citado da CEPAL, têm-se na região que: o Equador de 49% em 2002 passou para 32,4% em 2011; a Argentina de 34,9% em 2002 passou para 5,7% em 2011 (ainda que se questione internamente a avaliação média dos preços) e a Venezuela de 48% em 2002 passou para 29,5 % em 2011. Essa mudança deu às cuseduçde um empregos subsidiados e insáveisl que foram reduzidos durnte da crise. Essa situação afeta especialmente as crianças e gera um dano irreversível a uma proporção importante delas. De acordo com a CEPAL (2008), estima-se que no ano 2000 aproximadamente 36% do total das crianças da América Latina menores de dois anos estavam em situação de alto risco alimentar, ou seja, não tinham o mínimo necessário para a subsistência. Inclusive na Argentina, que sempre afirmou que pode produzir alimentos para uma população imensamente maior do que a que possuiu. Essa situação melhorou relativamente nos anos seguintes, de acordo com a CEPAL (2013: 20): "Sobre estas medições, há uma situação esperançosa, já que todos os países exibem uma queda da porcentagem de menores de 18 anos privados de alguns dos direitos básicos (pobreza total). Na região (14 países comparados no mesmo período em nível nacional), a redução da pobreza infantil total foi de pouco mais de 14 pontos percentuais no período, passando de 55,3% de crianças em todo ano 2000 para 41,2% próximo de 2011". De qualquer modo, é impoisamos enfatizaia de a conjunção de intantas privtas e interagentes afeta negativamente, e de forma irreversível, as potencialidades infantis, a capacidade das novas gerações e, em geral, o grau de compreensão a uma maior capacitação. Como a CEPAL mencionou (2013: 21), "uma de cada quatro crianças extremamente pobres sofre um grande iogolpe em mais de um de seus direitos fundamentais, e uma de cada três crianças pobres se vê afetada por uma privação moderada em mais de uma de suas necessidades". E ainda, a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS, 2010) estima que na Grande Buenos Aires, uma de cada cinco crianças está desnutrida.

Em outro sentido, os processos que operam em cada ecossistema são analisados através de três juntos de direitos satisfatórios distireitos que são necessários para tornar "sustentável" a relação entre desenvolvimento, meio ambiente e qualidade de vida:

- *Direito de Subsistência*: Este direito estabelece a necessidade de garantir aqueles elementos ou processos naturais tecnológicos e sociais que permitam às pessoas construir uma sociedade de convívio, com um manejo conservativo e produtivo de seu hábitat que torna sua saúde integral.
- *Direito de Proteção*: é um direito que trata do desenvolvimento pessoal através de um trabalho produtivo, saudável, satisfatório e criativo, em equilíbrio dinâmico com o meio ambiente. Inclui a proteção legal e material frente os atos de agressão, abuso ou discriminação econômica, étnica, social, cultural, de capacidade diferente, de religião, de idade, de gênero ou cidadania, além de não permitir que essas diferenças impliquem em uma marginalização econômica ou social. Igualmente, estabelece a integração plena da mulher e a superação da atribuição exclusiva das responsabilidades reprodutivas das mulheres, ao garantir um acesso igualitário da mulher aos recursos produtivos e aos seus benefícios, superando discriminações explícitas ou sutis.
- *Direito dos níveis de entendimento e participação*: neste caso, trata-se da capacidade para elaborar e levar adiante os projetos pessoais, familiares e comunitários em função de uma vida melhor e sustentável dentro de um ativo e crescente funcionamento da governança ambiental como instrumento eficiente. Este direito também leva em conta a participação política, social e comunitária autônoma nos assuntos de ordem pública, sem restrições nem condicionamentos, implicando a superação da condição de mero consumidor e a adoção de múltiplas funções físicas e culturais de um indivíduo e suas relações interpessoais.

4. ESTUDOS DE CASO

Para alcançar a definição das políticas de governança ambiental, exige-se sem dúvida a utilizão deos estudos de caso específicos e uma análise global. Uma articulação adequada entre esses dois níveis de análise possibilita um maior conhecimento da realidade. No caso dos estudos globais, pode-se incluir um panorama de grande parte das temáticas para a elaboração das políticas gerais. Por outro lado, é mais difícil aprofundar os aspectos pontuais nesse tipo de abordagem. Para isso, são desenvolvidos casos específicos conforme os critérios de re-

presentatividade, razão pela qual é necessário trabalhar em dois níveis de homogeneidade relativa dentro do espectro geral: um referindo-se ao tipo de ecossistema que citamos no ponto anterior (rural/regional, urbano/regional e extrativo/regional) e outro ao tipo de representatividade de cada estudo de caso em uma escala global. Nesse sentido, é preciso incluir quatro categorias diferentes dos estudos de casos:

1. *Representativo*: aqueles casos que contêm as variáveis e os processos fundamentais a serem considerados em um diagnóstico da situação global, onde são indagados os principais entraves que impedem o cumprimento dos objetivos gerais para uma governança ambiental sustentável, democrática e socialmente justa, assim como as potencialidades existentes para alcançá-los. Para esse tipo de seleção, escolhe-se o projeto sobre o uso integral e sustentável dos recursos naturais a partir dos estudos de projetos produtivos na zona de Tafí del Valle, Argentina, já que os conflitos da relação entre pobreza e desenvolvimento sustentável contêm todos os elementos apresentados nos ecossistemas regionais. Esse caso é representativo das zonas andinas de média e elevada altura em relação ao manejo integral e sustentável das áreas altamente frágeis. Todos os países andinos têm áreas que possuem esses ecossistemas.
2. *Significativo*: casos que por sua dimensão relativa cobrem uma importante porcentagem do total, nos quais se incluem as variáveis e os processos essenciais ao modelo em estudo. Para realizar uma inferência da globalidade, devemos ter em conta as diferenças de toda a área que não cobrimos e analisar qual medida devemos introduzir, mudanças para analisar essas diferenças de variáveis, de relações, de outras determinações geográficas, econômicas, sociais, etc. Foi escolhido para esta categoria o projeto sobre a produção de soja na Argentina, onde esse cultivo compreende diferentes ecossistemas, tanto do pampa úmido como de terras subtropicais cobertas por florestas, savanas e mata ciliar, com o qual adquire uma representatividade importante na Região. Esse do não é signifntativo nãosomente em nível quantitativo, como também pelos ecossistemas que impacta e transforma na Argentina. Houve um avanço substancial sobre o ecossistema chaquenho e diferentes ecossistemas subtropicais que cobrem boa parte do território da América Latina.
3. *Demonstrativo*: casos dos estudos nos quais se propõem programas para modificar uma situação e os resultados podem ser estudados, ou seja, os efeitos positivos ou negativos que implicam a implementação dessas medidas. Trata-se de desenvolver

metodologias integrativas ou tecnologias mais adequadas para a região e estudar os resultados. Exemplo deste tipo de casos é o das bacias hidrográficas e as múltiplas ações para a melhoria e recuperação. O projeto sobre as bases para a avaliação integral da Bacia Matanza-Riachuelo (BMR) e suas políticas correspondentes no caso escolhido, que já permite analisar as diferentes ações que se estão realizando, e que se realizam, em um grande esforço por sua descontaminação em um ecossistema urbano de grande importância para o país. Além mesmo, este estudo é representativo de várias bacias urbanizadas das grandes cidades da América Latina que se encontram com um alto nvel dea degradação, por exemplo, a do rio Guiaré em Caracas (Venezuela), do rio Pinheiros na cidade de São Paulo (Brasil), do rio Bogotá (Colômbia), e do sistema Cañar-Guayas, especialmente em seu cone de dejeção na cidade de Guaiaquil (Equador).

4. *Paradigmático*: casos que mostram triunfos ou fracassos, mas que mobilizaram a opinião pública, governos e diferentes atores sociais e que merecem ser aprofundados em outras oportunidades, ou sobre os quais já foram realizados os estudos cuja análise podemos utilizar. Esta categoria é integrada por aqueles movimentos e processos que foram muito importantes para a luta ambiental, e que deram um impulso de outro aos movimentos ambientais e à opinião pública. Nesse sentido, escolhemos o projeto sobre a estratégia para o desenvolvimento sustentável de Gualeguaychú e os impactos das fábricas de celulose de Fray Bentos. O estudo é desenvolvido em quatro ecossistemas diferentes: mata ciliar; vegetação semi-xerófila; agroecossistemas e sistema agrosilvopastoril. Uma parte das cidades argentinas (Concordia, Concepción del Uruguay, Posadas, Resistencia) e também de alguns países da América Latina como Uruguai, Chile, Equador e Bolívia, apresentam ecossistemas similares e podem ser tratados com medidas de manejo parecidas.

4.1 USO INTEGRAL E SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS NA ZONA DE TAFÍ DEL VALLE

O estudo sobre o uso integral e sustentável dos recursos naturais, a partir dos estudos de projetos produtivos na zona de Tafí del Valle, Argentina (González, et al., 2010), é um estudo de caso de Ecossistema Rural/Regional. Descreve a oferta ecossistêmica oferecida pela bacia do rio La Angostura, onde está a localidade de Tafí del Valle, em uma zona de montanha no noroeste argentino, na Província de Tucumán. Tem uma superfície de 418 km^2, com altitude entre 1.850 e 4.600 me-

tros acima do nível do mar. É diferenciada em três regiões: Bacia Alta (BA), Bacia Média (BM) e Bacia Baixa (BB), que são distinguidas pela altitude, pelo microclima, vegetação, fauna, solo e uso do mesmo, entre outros. É altamente representativa das muitas bacias pertencentes à zona de altura dos Andes de diferentes países. Na zona há numerosas áreas protegidas, tais como a Área Natural Protegida Valles Calchaquíes Tucumanos, a Reserva Natural La Angostura, criada a fim de proteger as aves aquáticas e migratórias que utilizam a área do dique do Perilago de La Angostura, a Reserva Los Sosa que protege a zona das Yungas e o Parque Provincial Reserva La Florida.

- *Processos socioeconômicos*: a região de Tafí del Valle passou de uma população de 11.449 habitantes em 1991 para 15.035 habitantes em 2010. Nesse local se desenvolvem diferentes atividades produtivas, em geral com potencial alto de itencial. Abrange em sua totalidade uma zona de montanha onde a BB se dedica à agricultura, gado e turismo, além de receber os benefícios de numerosos serviços ambientais que consistem nas relações ecossistêmicas favoráveis. Contudo, um dos problemas ambientais mais significativos é o pastoreio excessivo do gado doméstico, com consumo aproximado de 30 mil toneladas de material vegetal por ano na área da BB. Essa atividade elimina a cobertura herbácea (fundamental para a existência da maior parte da fauna silvestre), compacta o solo e produz uma erosão severa. Deve-se considerar como alternativa o manejo integral e o desenvolvimento dos elementos básicos de uma zona protegida. As políticas produtivas ambientais procuraram mudar a fauna introduzida por uma autóctone, como a dos camelídeos. Para isso, foi quantificada a Produtividade Primária Líquida e a capacidade de gestão do gado (especialmente caprino) e a fauna exótica, com o objetivo de programar a substituição da fauna referida com seus custos e benefícios, elaborando-se as Contas Patrimoniais de todos os recursos dessa ecozona, bem como a elaboração de 10 projetos ambientais produtivos.
- *Direitos*: direito de subsistênc: a) sea segurança alimentar e nutricional está sendo regularmente cumprida, embora não haja gntindo deo emprego estável; b) a pressão sobre os recursos naturais (tangíveis e intangíveis) aumenta ano a ano e a população sazonal (inverno e verão) cresce, originando bairros do tipo country; c) o uso da paisagem para atividades de turismo responsável é também uma fonte importante de trabalho. Direito de proteção: deve reforçar as garantias da população au-

tóctone, o acesso aos meios de comunicação por parte desta e da população originária, e em geral a atividade de participação da população nas iniciativas comunitárias.

- *Desenvolvimento sustentável/combate à pobreza*: através do manejo integral e sustentável dos recursos em uma zona de alta fragilidade (48.000 ha) é possível chegar a empregar 130 pessoas de forma permanente, o que garante a superação da pobreza considerando os aspectos culturais e comunitários já existentes na zona. Os projetos derivados das Contas Patrimoniais são as seguintes: Manejo integral dos Pastos da CM e CA (12 pessoas); Manejo integral da mata entremontana (12 pessoas); Manejo Integral da Fauna Terrestre (8 pessoas); Manejo Integrado das Bacias no Valle de Tafí (12 pessoas); Conservação e Expansão da Infraestrutura para a produção sustentável dos serviços turísticos; Impulso ao Turismo Receptivo pela incorporação de produtos baseados no patrimônio ambiental, social e cultural (15 pessoas); Transformação e Manejo Integral do Gado orientado para a produção de camelídeos (10 pessoas); Manejo integrado da ecozona para a produção sustentável da paisagem natural e cultural; Proposta da Reserva de Uso Múltiplo do Rio La Angostura (15 pessoas); Horticultura orgânica familiar com irrigação pressurizada gravitacional (primeira etapa 10 famílias, 50 pessoas, com aumento posterior).

4.2 A ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE GUALEGUAYCHÚ

O estudo sobre a estratégia para o desenvolvimento sustentável de Gualeguaychú e os impactos das fábricas de celulose de Fray Bentos, Uruguai, é um estudo de caso de Ecossistema Rural/Regional. O município de Gualeguaychú está localizado ao sudeste da Província de Entre Ríos, com superfície de 7.086 km^2 na Bacia do Prata, com uma das bacias hídricas mais importantes do mundo, fazendo parte da cabeceira sul do sistema turístico-ambiental denominado Corredor do Uruguai. Conta com 28.666 habitações, das quais 80% são consideradas moradias em boas condições habitáveis. Foi elaborado o "Plano Estratégico da cidade de Gualeguaychú" cujo objetivo era: "reunir os integrantes da comunidade em um plano de desenvolvimento local de longo prazo", incorporando experiências teóricas e práticas de diferentes sujeitos sociais e seus interesses; considerando múltiplas dimensões (econômicas, ecológicas, sociais, políticas, institucionais e culturais) e as características do território. O desenvolvimento turístico e agrícola formou as bases para um crescimento mais integral

e permanente, que se viu ameaçado pela instalação, na ribeira uruguaia, de dois complexos de celulose cujos impactos negativos devastariam os esforços realizados. A partir disso, a população tomou uma grande consciência e decidiu agir, mostrando seu protesto recorrendo aos meios legais, e inclusive aos quase ilegais, como a ocupação das estradas e das pontes de fronteira. Elaboraram diversos estudos para demonstrar e quantificar o dano ambiental e o lucro cessante que esses projetos causariam, tanto nos ecossistemas, como na infraestrutura e nas zonas urbanas. O passivo ambiental foi calculado com base nas reduções do ativo e esse ativo foi avaliado através dos custos de manejo da natureza.

- *Processos socioeconômicos*: Foi desenvolvido na cidade de Gualeguaychu um número importante de atividades industriais e em seus ecossistemas: atividades agropecuárias e múltiplas atividades de serviços, em especial o turismo, já que a zona possui uma paisagem privilegiada, assim como atividades artísticas de grande tradição como a celebração do Carnaval. Predominam os empreendimentos privados relacionados ao comércio (2.632), à construção (1.779) e ao transporte (1.545). Essas atividades cresceram significativamente devido ao turismo nos últimos anos, sendo reduzidas nos primeiros anos, para que se desenvolvam em até dez anos, quando a contaminação começar a afetar notoriamente o rio, não só pelas fábricas de papel, mas também pelos subsídios energéticos químicos da agricultura. Foram contabilizadas empresas do ramo dos alimentos, automóveis, couros e artesanatos, construção, madeireira, metalurgia, têxtil e petroquímica. Há um alto potencial na educação, com grande número de empregados na área (1.821).
- *Direitos*: este projeto constitui a iniciativa no país da mais alta expressão da luta pela identidade realizada pela população, onde não havia participação da população autóctone, inexistente na zona. Nas lutas contra os impactos das fábricas de celulose de Fray Bentos, a população lutava essencialmente para manter um ambiente sadio e uma paisagem com pouca intervenção e estável desde os seus antepassados, para deixá-lo para os seus descendentes. O cálculo do dano ambiental e do lucro cessante só foi elaborado para servir de instrumento na pressão aos capitais internacionais que apoiavam a iniciativa contaminante, não porque se esperasse uma cetribuição. Recorreram a todos os meios legais incluindo as queixas aos órgãos e bancos internacionais. Inclusive conseguiram que os poderes Execu-

tivo, Legislativo e Judiciário da Argentina reclamassem perante a Corte de Haia. Entretanto, conseguiram apenas que uma das empresas não fosse estabelecida, e difundiram para todo o cone sul a metodologia da organização das Assembleias Ambientais Cidadãs, que passaram a ser sementes da governança ambiental, onde todos os setores se expressam.

- *Desenvolvimento sustentável/combate à pobreza*: Diante do dano ambiental gerado e a ínfima empregabilidade produzida pelas fábricas de papel (350 vagas, segundo o projeto) foi fundamental desenvolver atividades relacionadas com o meio ambiente, valorizando o conhecimento dos produtos locais. Essa mudança ajudou na diminuição dos níveis de pobreza, que eram mais baixos que os de outras populações próximas. Nesse sentido, desenvolver o potencial referido na área da Educação foi básico para um crescimento sustentável do município, e uma maior conscientização e mobilização da população. Continuar com os Programas iniciados desde o Plano Estratégico da cidade — que relacionam empreendimentos de ecoturismo com novas fontes de trabalho para a população local — é fundamental para seguir ampliando as atividades turísticas, como a possibilidade de crescimento gerado pelos próprios habitantes. O Carnaval de Gualeguaychú mantêm seu predomínio no país, embora a degradaçãolhores, não possa ser detida diante do poder de uma cidade luminosa que abriga a zona industrial da fábrica de papel, junto à costa uruguaia, em frente à melhor praia de Gualeguaychú. O dano ambiental e o lucro cessante superarão o montante admissível para um investimento. Em cada uma das ecozonas são analisados o potencial do manejo integral e sustentável sem a perda da biodiversidade, seus custos (custos de manejo dos recursos naturais) e seus benefícios (considerando o uso integral e sustentável da biodiversidade), assim como o lucro cessante afetado, chegando aos US$ 691.142,864 (nos primeiros 20 anos) o qual deve se somar o lucro cessante do turismo de US$ 133.333,333, o dano emergente do valor da terra US$ 172.037,600, o dano emergente do valor das casas US$ 320.000,000 e o dano na saúde que representa US$ 68.726,000; totalizando aproximadamente US$ 1.385.000,000. Tudo isso deveria reduzir os ganhos das empresas, se pagassem os seus efeitos negativos, tornando-as inviáveis. Apesar da pressão exercida em todos os níveis, o enorme poder do capital internacional conseguiu que não fossem pagos os efeitos negativos e permitiu a instalação de uma fábrica de papel altamente lucrativa.

4.3 PRODUÇÃO DE SOJA NA ARGENTINA

O estudo sobre a produção de soja na Argentina é outro estudo de caso do Ecossistema Rural/Regional. A região dos pampas, núcleo central das terras mais férteis da Argentina, compreende a província de Buenos Aires, o noroeste de La Pampa, o leste de Córdoba e o sul e centro da província de Santa Fe, parte do Rio Negro, Mendoza e San Luís. Do ponto de vista econômico, é a região mais importante do país por suas características de clima e solo, e é uma zona agrícola e de gado por excelência. Essa região historicamente produz as principais colheitas de grãos (trigo, milho, soja e girassol). O monocultivo da soja traz consigo uma série de impactos negativos diretos e indiretos: degrada e desperdiça os recursos naturais, contamina o hábitat, afeta a população nos aspectos econômicos, sociais, culturais, mas especialmente na saúde, tendo se comprovado o aumento de câncer nas zonas nas quais prevalece a soja, devido ao efeito nocivo do glifosato, um agrotóxico poderoso (Carrasco, 2012; Dougnac Martínez, 2013).

- *Processos socioeconômicos*: O monocultivo da soja, hoje o primeiro produto na produção e exportação da Argentina, vem crescendo e deslocando o gado, o pastoreio, e outros cultivos como algodão, lentilha, leite, carne, arroz, etc. Esses produtos foram consideravelmente reduzidos frente à uniformidade da soja de exportação, gerando desabastecimento e aumentando o preço da cesta básica argentina. Essa expansão também supõe uma hegemonia do capital financeiro, que aluga campos e maquinário para a monoprodução e desloca os pequenos e médios produtores, gerando pobreza e migrações para as zonas urbanas e permitindo o avanço da fronteira agropecuária sobre terras cuja vocação muitas vezes não é a agrícola (Bustamente et al., 2008). Esse modelo da soja foi desenvolvido com base na promoção por diferentes governos que obtêm importantes investimentos por meio do direito de exportação. O substancial aumento do cultivo da soja na década de 90 foi acompanhado pelo desenvolvimento das novas tecnologias que permitiram aumentar os rendimentos e reduzir os custos. O novo pacote tecnológico consistia em uma combinação de sementes transgênicas, da empresa Monsanto, novos métodos (plantio direto e agricultura de precisão) e novos produtos químicos, como o glifosato. Atualmente, a superfície semeada com soja estaria entre os 19,12 milhões de hectares, com uma produção estimada da safra 2012-2013 de 51,3 milhões de toneladas (Ministério da Agricultura e Criação, 2014), ocupando mais de 50% do total da superfície cultivada do país, e a sua exportação significa 22%

do total de exportações da Argentina. As elites que manejam o setor são formadas por transformações das elites anteriores, principalmente da oligarquia agropecuária com a hegemonia do capital estrangeiro, sobretudo através da empresa Monsanto (capítulo 5; Murmis, 1998; Slutzky, 2011).

- *Direitos*: Tendo em conta a "sojização" que deslocou os alimentos tradicionais, especialmente a carne de pastoreio, seu cultivo afeta a estrutura alimentar argentina e o direito de subsistência. Por sua vez, tendo em conta que as permissões para a difusão dos transgênicos foram altamennti-não democráticas, eles estão afetando a qualidade de vida e a participação, mas talvez o mais importante, é que está afetando a saúde da população.
- *Desenvolvimento sustentável/combate à pobreza*: muito já se escreveu sobre as alternativas à sojização, com defesas ao manejo integral e sustentável dos recursos e ao combate à pobreza. Por exemplo, a agroecologia pode resultar altamente produtiva por hectare, o que supõe a manutenção da diversidade e o uso pleno da mesma, tanto em nível do solo como de associação, em reposta à pobreza rural. Essa estratégia generalizada permitirá a governança ambiental nos ecossistemas rurais, já que supõe o agrupamento de ocupações para obter as pesquisas, o controle e o manejo de cada uma das plantas, que possibilite investimentos importantes para o grupo produtor. Também supõe vantagens com respeito à dieta alimentar e a diversidade da oferta de alimentos. Contudo, uma mudança dessa natureza supõe mudanças importantes na linha de interesses em jogo, com suas respectivas elites. Os entraves para que se difunda a agroecologia têm a ver com diversos fatores, destacando-se o tipo de ensinamento ministrado, as prioridades das pesquisas que são financiadas, as bolsas de estudo concedidas e a carga conceitual herdada. Diferentes grupos levantaram essas bandeiras.

4.4 VALORIZAÇÃO INTEGRAL DA BACIA MATANZA-RIACHUELO (BMR)

O estudo sobre bases para a valorização integral da Bacia Matanza -Riachuelo e suas políticas correspondentes é um estudo de caso do Ecossistema Urbano/Regional. A BMR compreende parte da Cidade de Buenos Aires e 14 municípios da Grande Buenos Aires, com uma superfície de 2.338 km^2 (sendo o comprimento do leito principal de 70 km), e 5,3 milhões de habitantes estáveis e pelo menos mais 3 milhões que transitam pela BMR. A população assentada nos setores urbanos da Bacia, especialmente nas zonas baixas sujeitas a inundações e problemas derivados da qualidade da água, enfrenta um complexo

panorama socioeconômico. O processo de contaminação da bacia foi um fato que historicamente gerou ações importantes, como a mudança das salinas que trouxe uma melhoria na qualidade da água, mas que logo sofreu um segundo processo de contaminação de novas indústrias que afetou a saúde da população (ACUMAR, 2007). Por isso, o Estado foi processado por aqueles que foram diretamente afetados — esse caso é conhecido como a "Causa Mendoza", no qual a Suprema Corte de Justiça da Argentina (2006), atuou para implementar os mandatos judiciais consistentes para obter a recomposição da bacia e a melhoria da qualidade de vida da população. A fim de se cumprir esse objetivo, foi criado um organismo interinstitucional chamado Autoridade da Bacia Matanza Riachuelo (ACUMAR).

- *Processos socioeconômicos*: A BMR é o principal centro do desenvolvimento industrial argentino. Atualmente, possui diversos usos do solo: agrícola-pecuário (tipo intensivo e extensivo, fundamentalmente na Bacia alta e em menor intensidade na Bacia média); urbano (o processo de concentração urbana produziu prejuízo ambiental e aumentou a quantidade de casas sem Necessidades Básicas) e industrial (é a zona mais industrializada da Argentina; foram registradas 23.523 empresas como potencialmente contaminantes, das quais 11.995 são industriais). Com a ação da ACUMAR, de acordo com seus dados oficiais (2014): foram reconvertidas 459 indústrias, fechadas 289, estão em processo de reconversão 1.364, e foram apresentados planos para ampliar essa reconversão para 1.436 indústrias. Com isso, considera-se que estão sendo cumpridos os objetivos em cerca de 40%. Embora a indústria continue sendo uma das atividades econômicas centrais do setor urbano da Bacia, o processo de desindustrialização ocorrido na Argentina durante as últimas décadas afetou gravemente a região, impactando negativamente nos níveis de emprego das populações locais. Durante as últimas décadas, a aplicação de políticas, tanto em matéria econômica quanto nas modalidades de intervenção social do Estado, produziu fortes desigualdades na estrutura social, que no contexto do hábitat urbano se manifestam na fragmentação social e na segregação residencial de uma importante porcentagem da população, especialmente na região urbanizada de Buenos Aires (AySa S.A., 2009). De qualquer modo, na última década também se evidencia uma melhora da situação social.
- *Direitos*: o direito de subsistência está sendo cumprido em parte com a descontaminação, que melhora a saúde da população

com o prolongamento da rede de esgoto e de água potável. Também foram criadas novas moradias para eliminar as vilas e assentamentos precários. A população assistida até agora foi de 17.771 pessoas. Além disso, 85% do total da população da área terá água potável, o que melhora a satisfação das suas necessidades. Também vemos a melhoria da qualidade de vida em um maior processo de participação, já que a ACUMAR inclui um organismo de consulta com as universidades e as ONGs. Podemos afirmar que a governança ambiental está se fortalecendo a fim de melhorar as condições ambientais, mas que ainda são mudanças que devem ser aceleradas.

- *Desenvolvimento sustentável/combate à pobreza*: a construção de grandes obras de infraestrutura (como estações de tratamento de água, limpeza das margens e espelho d´água, pavimentação de ruas, saneamensanitário, realocação de moradias, estações para o tratamento dos resíduos sólidos urbanos e limpeza e fechamento de lixões, melhoria da qualidade do ar e dos lençóis freáticos e melhoria das redes de saúde) permite visualizar aspectos fundamentais do manejo integral das bacias, que constituem um dos principais avanços para um desenvolvimento sustentável e socialmente justo. Com a descontaminação da BMR e a solução dos problemas de moradia e serviços, não resta dúvida de que um dos principais obstáculos que mantêm os níveis de pobreza da população da área será superado. A população da BMR desenvolveu laços comunitários que permitiram a realização dessas atividades por meio das quais obtêm investimentos. Além disso, o saldo organizacional deixado para a população da bacia foi conseguir que o Estado atenda suas necessidades, mesmo quando é sentenciado pela Suprema Corte de Justiça, permitindo desenvolver a autoconfiança e melhorando a qualidade de vida, característica de uma governança ambiental adequada.

5. TENDÊNCIAS DOMINANTES

A partir dos estudos de casos aqui abordados, das experiências e conhecimentos dos consultores e de outros estudos globais, surgem várias considerações gerais sobre as tendências dominantes do processo socioeconômico/cultural/ambiental na América Latina. Em primeiro lugar, os grandes grupos econômicos continuam adotando — com o apoio dos Estados nacionais — formas altamente concentradas de exploração e degradação do meio ambiente, que depredam não somente os recursos socioeconômicos de subsistência local, como também as

capacidades sociopolíticas para delinear, projetar e executar um desenvolvimento socioeconômico-ambiental sustentável. Essa dinâmica é particularmente crítica nos ecossistemas rurais e/ou extrativistas que contam com prévia ocupação populacional e aproveitamento produtivo do território e seus recursos naturais. Exemplos disso podem ser observados no pampa úmido da Argentina e do Uruguai, assim como nas regiões por onde se estende a fronteira agropecuária. Com o predomínio da soja, existe uma subordinação do sistema político, das instituições de representação de interesses e de todo o aparelho do Estado à economia e à cultura promovidas por esse cultivo. Essa afirmação se sustenta sobre o fato de que, em seus diferentes níveis de governo, seja em nível nacional, estadual ou municipal, o Estado não conseguiu definir as potencialidades e as restrições que deveriam normatizar o cultivo da soja. Além disso, tampouco aplica as leis existentes, como, por exemplo, a Lei das Florestas[3] e a Lei Geral do Ambiente no caso da Argentina, nas quais se postula o ordenamento ambiental do território. Do mesmo modo, as confederações agrárias como a Sociedade Rural, a Federação Agrária, o Coninagro, o CRA, diversas associações gremiais e a Câmara de Comércio, conseguiram impor seus interesses sobre o desenvolvimento da atividade da soja, minimizando e muitas vezes até ofuscando diversas reclamações e demandas de outros setores sociais, entre eles o Estado. As conclusões obtidas a partir do estudo de caso da soja são aplicáveis para toda a região, já que os ecossistemas de origem que foram transformados (pampa úmido, pastagens, mata subtropical, monte xerófilo, mata ciliar) ocupam uma porcentagem importante da superfície cultivável da América Latina.

Nos ecossistemas urbanos, a situação não é muito diferente com relação à presença desses interesses globais, mas existem condições sociopolíticas qs possívelseu controle viável, regulamentação ou orientação a projetos mais sustentáveis em termos socioambientais. No geral, o regime de acumulação das oligarquias — tal como é reproduzido na América Latina, através de vários estudos realizados pela CEPAL — parece impor regras estruturais de empobrecimento, desigualdade e exclusão social, junto com uma continuidade nos processos de degradação ambiental. Apesar das repercussões das economias de escalas terem gerado reduções dos custos nas grandes empresas, essa redução não foi repassada para os preços com o fim de permitir um melhor bem estar, mas o que vemos é que, por conta das oligarquias, os mercados obtiveram mais lucros. De tal forma, o "transbordamento do

3 No final de 2007, o Congresso Nacional aprovou a Lei 26.331 de Orçamentos Mínimos de Proteção Ambiental das Florestas Nativas, mas o Poder Executivo só a regulamentou em fevereiro de 2009, após a reclamação de diversos órgãos sociais.

progresso" não ocorreu. Destaca-se aqui que, assim como esse projeto, existem vários exemplos na região que estão iniciando os processos de descontaminação. No caso da Bacia Matanza-Riachuelo, a criação de um órgão governamental interinstitucional, a ACUMAR, que tem por primeira finalidade preservar e recompor a bacia "Hídrica Matanza Riachuelo" junto a diversos órgãos públicos e não públicos,[4] mostram avanços positivos. No entanto, os processos de urbanização em geral na América Latina e o funcionamento da renda urbana ultrapassam as diretrizes do ordenamento ambiental do território, e isso se manifesta em quase todos os países. O ordenamento das bacias hidrográficas e o respeito por suas características, diante do embate da ocupação da infraestrutura dos assentamentos, também se mantêm como um déficit que é exigido com frequência pelos movimentos ambientais, tratando de postular melhorias com respeito à qualidade de vida atual e futura. Por isso, uma das reivindicações políticas da região é a construção de cidades inclusivas, possibilitando um maior assentamento das populações chamadas marginais que ocupam áreas ambientalmente críticas.

A adesão político-econômica por parte dos Estados nacionais a esse tipo de projetos e iniciativas, junto com a própria ação pública de desenvolver megaprojetos de infraestrutura, capazes de atrair esse tipo de investimentos, forma uma rede de poder político-econômico difícil de suprimir em função de metas mais decididas a superar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. O paradigma desenvolvimentista-produtivista continua sendo hegemônico e incide sobre a maior parte das instituições socioeconômicas e político-sociais reguladoras da reprodução social em nível local, regional e nacional. Muitos dos discursos dos presidentes da última cúpula celebrada em fevereiro de 2013 em Santiago do Chile, mostram um grande otimismo nas ações de desenvolvimento sem aprofundar certos limites que devem ser considerados para evitar efeitos negativos. De todas as formas, também foram desenvolvidos critérios que surgem dos próprios governos e dos movimentos socioambientais. Devem ser reconhecidos

4 Junto com a ACUMAR, designada como autoridade para realizar as ações na representação dos Estados condenados, também trabalham: 1) o Juizado Federal da Primeira Instância de Quilmes, ao qual se delegou a manutenção e avaliação dessas ações, sendo este o único com competência para controlar judicialmente o acionamento da ACUMAR, e tendo a Corte como única instância revisora de suas decisões; 2) a Auditoria Geral da Nação (AGN), a quem foi encomenda o controle dos fundos e execução orçamentária; 3) o Corpo Colegiado, formado com a missão de canalizar a participação cidadã no processo, que é coordenado pelo Defensor Público da Nação e integrado conjuntamente com as organizações Associação Cidadão pelos Direitos Humanos, Associação de Moradores La Boca, Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels), Fundação Ambiente e Recursos Naturais e Fundação Greenpeace Argentina.

os avanços possíveis na medida em que a consciência cidadã melhore e se mobilize, podendo concretizar melhorias institucionais. Para isso, é de fundamental importância que se supere a criminalização do protesto e que os movimentos aprofundem a criatividade, para conseguir mais aliados aos postulados de uma melhor qualidade de vida para os setores excluídos. Essa disputa é evidente em todos os estudos de casos. Em especial, merece destaque o estudo de caso de Tafí del Valle, que é promovido pelo Estado provincial, municipal, os setores socioambientais e a população em geral. Nos fatos, vão operando os princípios de uma governança ambiental.

No que se refere à metodologia utilizada para a análise global e suas relações com os estudos de caso, devemos considerar os diferentes ecossistemas e sua relação com as estruturas socioculturais. Isso gera contradições nas áreas regionais diferenciais. Como toda a região, estão definidas por diversas determinações, nas quais existem diferentes ciências em uma verdadeira articulação sociedade-natureza. Desse modo, o planejamento regional necessário, tendo em conta as unidades do ambiente natural homogêneo e as imçõesâncias espaciais dos subsistemas econômicos, deu origem ao ordenamento ambiental do território, utilizando esta categoria como a mais complexa: onde se une o natural, o infraestrutural e o sociocultural. Com essa base conceitual, temos o fundamento para se alcançar o processo de planejamento, a plena utilização das potencialidades e o respeito pelas restrições desses territórios. Na análise global e nos estudos de caso, podemos comprovar que surgem contradições. Entre os ciclos econômicos e os ciclos ecológicos, surge uma real incompatibilidade de horizontes temporais. Sempre se afirmou que os problemas do meio ambiente eram problemas de longo prazo, mas, como bem destacou Alicia Bárcena (Secretaria de CEPAL) "o longo prazo começa hoje". É na atualidade que devemos respeitar os tempos dos mecanismos regenerativos. Outras das contradições surgem pela grande heterogeneidade dos ecossistemas em relação à tendência em homogeneizar a exploração para alcançar o máximo de lucro através da economia de escala. Realizamos estudos de casos concretos onde se demonstra que é mais econômico, ainda que em curto prazo, utilizar a biodiversidade de forma integral do que somente empregar e explorar um recurso em um ritmo que esgota sua capacidade de renovação. Contudo, na realidade, seguindo uma racionalidade econômica de curto prazo, são utilizados somente aqueles recursos naturais que ganham vantagem comparativa em nível mundial e, em alguns casos, nacional, enquanto uma utilização adequada desses recursos supõe o uso integral dos mesmos superando o grande desperdício existente. Esse princípio é genérico na América Latina-, em especial no caso da soja e seu avanço

sobre os ecossistemas complexos. Do mesmo modo, deve-se destacar que estão sendo desenvolvidas ações sobre tecnologias limpas, nas quais as empresas mostram diferentes iniciativas de tecnologias compatíveis com o meio ambiente. Isso se manifesta claramente em Brasil, México, Colômbia, Chile, Argentina e em outros países da região.

A análise global também nos mostra que todo desenvolvimento das forças produtivas tem um aspecto produtivo e outro destrutivo. Precisamos analisar a unidade e a dualidade, mas a avaliação econômica só leva em conta a fase produtiva desse desenvolvimento, e não a destrutiva. Nos recursos renováveis, porém, cabe a possibilidade de que essa destruição não supere a capacidade de carga e não degrade. Para isso, é necessário reelaborar os indicadores do desenvolvimento. A construção de contas patrimoniais indica um caminho próspero sobre o qual estão sendo dando passos importantes (Sejenovich e Gallo Mendoza, 1997). Desse modo, torna-se mais notória a possibilidade de um manejo integral e sustentável de recursos naturais, da energia e da capacidade humana. Quando o mesmo não é alcançado, afetam-se as diferentes classes e camadas sociais de modo diferencial, gerando uma percepção ambiental particular segundo a sua própria prática histórica, que dá origem à organização de movimentos sociais e correntes teóricas de diferentes tipos.

A tendência em obter um máximo de lucro sem considerar os efeitos sobre a natureza e sobre a saúde da população, e na ausência do cumprimento das leis ambientais, leva à desconsideração dos custos de utilizar a natureza de forma integral e sustentável. O estudo de caso sobre Gualeguaychú mostra uma evidência desse princípio. Se a maior fábrica de papel do mundo localizada em Fray Bentos tivesse pago suas externalidades negativas, ela não seria rentável. Considerar todas as externalidades negativas foi e é um campo de debate decisivo. O que está em jogo é saber que o processo produtivo não começa no recurso natural (já que é preciso realizar tarefas para que se regenere e se possa manejar de forma integral) nem termina na produção dos bens (já que seus efluentes líquidos, gasosos e sólidos devem ser dispostos ou reutilizados). A compreensão econômica deve abrir-se a todas as articulações necessárias, já que se trata de reformular as condições de avaliação e reprodução do capital com as repercussões ecológicas, econômicas, sociais, tecnológicas e políticas, pois somente assim teria início a ansiada reconciliação com a natureza.

A organização do aparelho do Estado não é neutra. Ela surge da racionalidade do estilo de desenvolvimento que a criou. Nossa estrutura legal institucional é essencialmente desenvolvimentista e, portanto, privilegia a quantia e a dinâmica da produção, independentemente de suas repercussões.

6. CONCLUSÕES

O estudo de diferentes cenários sócio-econômico-ambientais na América Latina sob um enfoque de direitos e de reconhecimento à multiculturalidade, traz ensinamentos propositivos, além de um alerta de muitos perigos. Em primeiro lugar, as formas organizacionais do Estado e o funcionamento do mesmo deveriam se reorientar a fim de obter uma melhor possibilidade de que os princípios do desenvolvimento sustentável sejam cumpridos (Kliksberg, 2014). Uma forma organizacional para o desenvolvimento sustentável dentro da governança ambiental supõe possibilitar uma visão integral, uma rápida relação entre a pesquisa e a ação local-regional-nacional, uma articulação de prazos curto, mediano e longo, e no geral uma alta participação dos movimentos sociais.

Em segundo lugar, o manejo integral e sustentável da natureza na governança ambiental leva necessariamente a superar a aparente contradição entre pensar no meio ambiente ou na produção. A pesquisa mostra que pensar na produção integral aumenta consideravelmente a produção, as receitas, os empregos, a base tributável e as finanças das províncias, considerando o meio ambiente, mas de forma ativa e integral, sem perda da biodiversidade. As contas patrimoniais ajudam a orientar o manejo. A capacidade de gerar estratégias produtivas exige, sem dúvida, uma ajuda de promoção, para que possam ser entendidas as técnicas de manejo integral de recursos. De fato, todos os países que têm ecossistemas complexos aplicam esse princípio, mas em especial aqueles cujas zonas de florestas são predominantes. Devemos recordar que a América Latina centraliza 48% das florestas tropicais do mundo. Exige-se, cada vez mais, avançar em novos processos de planejamento que incorporem a população desde o começo, e a elaboração de análises interdisciplinares que articulem as ciências exigidas para compreender melhor a realidade, em função das mudanças demandadas pela população. Esses aspectos de uma maior e melhor participação, assim como de uma melhora substancial na capacitação, é matéria prioritária de todos os governos, como foi especialmente destacado na reunião Rio+20. Diante do processo de marginalização social, tanto da receita como da propriedade dos recursos naturais, exige-se métodos que privilegiem a produção integral como formas de maior absorção de emprego para reduzir o desemprego.

Em terceiro lugar, o planejamento global, setorial, regional, local e de avaliação de projetos de investimento deve incorporar os importantes avanços realizados com a visão ambiental desses processos que reformularam suas categorias, criaram outras e postularam diferentes caminhos. A ordenação ambiental do território, as contas patrimoniais, a avaliação ambiental dos projetos de investimento, a avaliação

dos impactos ambientais (quando podem ser reavaliados pelos movimentos ambientais), as avaliações ambientais estratégicas, estão se tornando importantes alternativas. A CEPAL (2010: 148) menciona: "A heterogeneidade territorial latino-americana exige estratégias seletivas e diferenciadas. O desenvolvimento local, entendido como um processo de baixo para cima, movimenta o potencial endógeno para construir territórios com uma maior criação e mobilização das capacidades próprias". Os objetivos do Projeto Nacional de cada país devem se aprofundar em seu âmbito para reverter o processo da geração de pobreza, enquanto desenvolvem com maior ímpeto as tarefas que já estão sendo realizadas para melhorar a situação de forma direta. A melhoria do hábitat e as políticas de luta contra a degradação ambiental são sistemicamente integradas à possibilidade de uma melhor qualidade de vida. O mesmo ocorre com a utilização de políticas ambientais pouco usuais nos nossos países, como as políticas impositivas, de créditos, tarifárias ou de integração, que destacam todo um âmbito necessário a ser percorrido e começa a ser estudado, mas que ainda não foi suficientemente introduzido nos programas dos nossos centros de estudos.

Essas ideias são tecnologicamente plausíveis e também são essenciais para a sustentabilidade do planeta, porém, cabe reiterar uma dúvida crítica surgida tanto da experiência histórica quanto da teoria, relacionada à capacidade do atual modelo de acumulação e regime político de dominação para avançar em um desenvolvimento sócio-econômico -ambiental sustentável. O cenário histórico parece continuar indicando uma contradição insuperável entre os interesses sob os quais se produz, distribui e consome, e a necessidade de garantir a vida humana-social -ambiental. Para isso, surge como alternavelpossível uma maior organização e atividade dos movimentos sociais ambientais, propondo as mudanças necessárias e realizando ações que nos permitirão uma melhor qualidade de vida. A governança ambiental tem aqui o seu maior desafio.

BIBLIOGRAFIA

ACUMAR 2014 "Control y mitoreo", em <http://www.acumar.gov.ar/ pagina/1218/ control -y-monitoreo>.

ACUMAR 2007 "Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuel(PISA)", em <http://www.acumar. gov.ar/ pdf/PLAN _INTEGRAL_DE_ SANEAMIENTO_AMBIENTAL _DE_LA_CUENCA _MATA NZA_ RIACHUELO_MARZO_2010.pdf>.

Alimonda, H. 2006 "Presentación" ien Alimonda, H. (ed.) Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana (Buenos Aires: CLACSO).

AySA S.A. 2009 Estudio Socioeconómico y Ambiental en la

Cuenca Matanza Riachuelo; Vol. I, II, III y IV (Buenos Aires: Publicaciones AySA).

Banco Mundial 2014 "Indicadores del desarrollo mundial", en <http://povertydata.worldbank. org/poverty/region/LAC>.

Carrasco, Andrés 2012 "Los efectos teratogénicos y genotóxicos del glifosato", Conferência com o chefe do laboratório de embriologia molecular da faculdade de Medicina, UBA-CONICET, Argentina, no Instituto de Ecologia, UNAM, México.

CEPAL 2013 Panorama social de América Latina. Eslabones claves de las brechas de exclusión social (Santiago do Chile: CEPAL / Nações Unidas).

CEPAL 2010 La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (Santiago do Chile: CEPAL / Naciones Unidas) Trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL.

CEPAL 2008 La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades (Santiago do Chile: CEPAL / Nações Unidas).

Cimadamore, A. e Cattani, A. D. (eds.) 2008 Producción de pobreza y desigualdad en América Latina (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).

Cimadamore, A. e Sejenovich, H. 2010 "Cambio Climático y Pobreza", in Voces en el Fénix (Buenos Aires: UBA / Plan Fénix), Ano 1, Nº 2.

Corte Suprema de Justicia Argentina 2006 "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", Buenos Aires. M 1569. XL. Originário.

Dougnac Martínez, G. (ed.) 2013 De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina (Buenos Aires: Imago Mundi).

García Linera, Á. 2008 La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia (Buenos Aires: CLACSO / Prometeo).

González, J.; Sejenovich, H. e outros 2010 El uso integral y sustentable de los recursos naturales a partir de estudios de proyectos productivos aplicados a la zona de Tafí del Valle, provincia de Tucumán, Argentina. (Ministerio de Recursos Hídricos y Medio Ambiente de la provincia de Tucumán / APREI), .En <http://www.socioambiente.com.ar/index1.htm>.

Kliksberg, B. 2014 Otra economía es posible. Desde el consenso de Washington a la visión de una nueva economía (Buenos Aires: La Página).

Kooiman, J. 2005 “Gobernar en Gobernanza” in Cerrillo e Martínez, A. (ed.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (Madrid: Instituto Nacional de Administração Pública).

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, República de Argentina, Presidencia de la Nación 2014 “Información Agropecuaria y restal”, en <http://www.minagri.gob.ar/site/>.

Murmis, M. 1998 “El agro argentino: algunos problemas para su nálisis” ien Giarraca, N. e Cloquell, S. (eds.) Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales (Buenos Aires: La Colmena).

Organización Panamericana de la Salud, Pasqualini, D. e Llorens, A. (eds.) 2010 Salud y bienestar de los adolescentes y jóvenes: una mirada integral (Buenos Aires: OPS / UBA). Primeira edição.

Salvia, A. 2011 “La medición del progreso humano en la dimensión social como una medida de cumplimiento de derechos” ien Rojas, M. (ed.) La Medición del Progreso y del Bienestar. Propuestas para América Latina (México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.).

Sejenovich, H. e Gallo Mendoza, G. 1997 Manual de Cuentas Patrimoniales (México: PNUMA / Fundación Bariloche).

Sejenovich, H. e Panario, D. 1997 Hacia otro desarrollo: Uma perspectiva ambiental (Buenos Aires: Nordan).

Sejenovich, H. 2000 “Pobreza y Ambiente: hacia una nueva relación sociedad-naturaleza”,Pencia ienel Seminario sobre Desarrollo, Equidad y Cambio Climático, IPCC, Havana, Cuba.

Sejenovich, H. 2012 “La calidad de vida, la cuestión ambiental y sus interreaciones” ien Farah H., I. e Vasapollo, L. Vivir bien: ¿paradigma no capitalista? (Bolívia: CIDES / UMSA).

Slutzky, D. 2011 Los cambios recientes en la distribución y tenencia de la tierra en el país con especial referencia a la región pampeana: nuevos y viejos actores sociales (Buenos Aires: Centro de Estudos Urbanos e Regionais, CEUR).

Mariel Aguilar-Støen, Fabiano Toni e Cecilie Hirsch

Capítulo 8

GOVERNANÇA FLORESTAL NA AMÉRICA LATINA

ESTRATÉGIAS PARA IMPLEMENTAR O REDD

INTRODUÇÃO

O interesse e a atenção dados às florestas têm crescido em todo o mundo à medida que a preocupação com o aquecimento global e as mudanças climáticas assume uma posição de destaque nos debates políticos internacionais. As florestas foram reposicionadas na arena internacional como repositórios de valor global por sua contribuição para o sequestro de carbono e a redução das alterações climáticas (Fairhead e Leach, 2003; Peet, Robbins e Watts, 2011). Nesse contexto, as florestas da América Latina são consideradas importantes para combater a mudança climática global.

As emissões de carbono nos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina, estão relacionadas principalmente ao uso da terra e às mudanças na cobertura florestal. Na América Latina, a energia representa apenas 28% das emissões regionais, enquanto a mudança no uso da terra (LULUCF) representa 67% (Bárcena et al., 2010). As florestas cobrem cerca de 11,1 milhões de km² e as savanas preenchem 3,3 milhões de km² da América Latina. A região em seu conjunto apresenta a maior taxa de perda de florestas do mundo (Pacheco et al., 2010). A maior parte da conversão florestal na América Latina acontece na bacia Amazônica. Alguns países são pressionados a reduzir as emissões relacionadas às mudanças na cobertura vegetal,

particularmente relacionadas ao desmatamento. A pressão política que vem do cenário internacional se manifesta de muitas formas e é exercida por vários atores: Estados soberanos, organizações internacionais, mídia e redes da sociedade civil, entre outros.

Vários governos latino-americanos têm recorrido à política climática como uma oportunidade para melhorar a governança ambiental. As discussões atuais se concentram em um conjunto de políticas conhecido como "REDD" (Redução das Emissões causadas pelo Desmatamento e a Degradação Florestal). O REDD foi originalmente concebido como um pagamento por serviços ambientais — em outras palavras, uma transação voluntária na qual um serviço bem definido (ou um sistema de uso da terra para garantir esse serviço) é "adquirido por um comprador de um fornecedor, se e somente, o fornecedor garantir o serviço" (Wunder, 2005). O REDD é baseado na ideia de que é possível reduzir o desmatamento ao se oferecer uma compensação financeira por não se modificar o uso de terras florestais para os usuários das florestas. O REDD é considerado uma estratégia duplamente vantajosa que teria o potencial de abordar as contradições entre a conservação da floresta e o desenvolvimento econômico. Alguns analistas argumentam que os projetos de REDD têm o potencial de gerar renda suficiente para conter as causas do desmatamento nos países tropicais (Nepstad et al., 2009).

Embora inicialmente apresentado como uma solução tecnológica "apolítica" (cf. Li, 2007), o REDD foi criticado e as primeiras propostas enfrentaram uma resistência política feroz. A noção neoliberal da mercantilização da natureza parecia repulsiva para certos indivíduos, e até mesmo para alguns países, que temem que os países desenvolvidos possam usar seu poder econômico para aumentar ou ignorar suas emissões de carbono, em detrimento dos países em vias de desenvolvimento. Há também o temor de que o REDD possa vir a beneficiar os atores que historicamente têm sido responsáveis pelo desmatamento, como os pecuaristas e grandes agricultores, enquanto exclui moradores da floresta carentes que não podem pagar os custos de transação dos mercados de carbono e não têm títulos de propriedade de suas terras (Blom, Sunderland e Murdiyarso, 2010; Boyd, Gutiérrez e Chang, 2007).

O REDD revelou-se muito mais complexo do que um simples ajuste do mercado de carbono. Por se tratar de um projeto "embrionário", necessariamente deixa espaço para transações e negociações sobre o modo de se fazer políticas florestais e climáticas em contextos específicos. Como resultado, o REDD rapidamente deixou de ser apenas um programa de acumulação de carbono *stricto sensu* para ter vários objetivos, incluindo a conservação da biodiversidade e a melhoria dos meios de subsistência locais (Angelsen e McNeill, 2012). No

entanto, esse mecanismo, ainda mais complexo, não foi resolvido até o momento. Há importantes debates nos níveis internacional, nacional e local para definir como o REDD deve ser colocado em prática.

O REDD pode ser considerado como um projeto de governança ambiental multinível. Por governança ambiental, entendemos "um conjunto de mecanismos, práticas e instituições formais e informais, pelo qual a ordem social é produzida por meio do controle do que está relacionado com o ambiente e os recursos naturais" (Bull e Aguilar -Støen, 2015: 5). Algumas decisões sobre o REDD são tomadas em nível global, outras em nível nacional e, por fim, as ações, os projetos e as iniciativas são implementados em nível local. Essa complexidade poderia causar a "hibridização" do REDD e afetar a maneira como os diferentes atores se apropriam da ideia, resultando em lutas de poder sutis ou evidentes entre os atores em diferentes níveis.

O REDD surgiu como uma iniciativa global em negociações sobre o clima, mas é executado em cada país com diferenças evidentes em: atividades práticas frente ao desflorestamento, capacidade técnica, ajustes institucionais e políticos, níveis de descentralização da governança florestal, orçamentos, etc. Portanto, podemos esperar que o REDD tenha um desdobramento muito diferente em toda a região. Para compreender e analisar a maneira diversa como REDD tem evoluído na América Latina, nossa abordagem analítica neste capítulo passará por diferentes escalas e fará uso de alguns exemplos paradigmáticos, com ênfase principalmente em países que representam esses exemplos. Apesar de sua oposição inicial, nossa análise mostrará que alguns grupos de atores apoiam o REDD e aproveitam as novas oportunidades oferecidas pelo sistema. As iniciativas do REDD tornaram-se, por exemplo, uma oportunidade econômica tanto para o Estado e os governos nacionais quanto para ONGs ambientalistas internacionais e regionais.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, apresentamos nosso principal argumento analítico. A seção seguinte examina a perspectivas de execução do REDD por estágios na América Latina. Na terceira seção, apresentamos o que identificamos como três estratégias gerais para implementar e dar forma ao REDD em toda a região. Na seção final, antes das nossas conclusões, examinamos alguns exemplos de como os projetos-piloto estão afetando a região.

Por fim, a conclusão é apresentada.

1. A GOVERNANÇA AMBIENTAL HÍBRIDA E O REDD

As florestas da América Latina são áreas onde vários interesses conflitantes estão interligados. No entanto, não existe consenso na conceituação das causas e consequências do desmatamento. Diferentes

concepções de desmatamento estão intimamente relacionadas às reivindicações de acesso e controle sobre os recursos e terras florestais (Fairhead e Leach, 2003). As florestas são valiosas nos âmbitos social, cultural, ecológico, econômico e simbólico para diferentes atores — embora de diferentes formas e por diferentes razões — entre eles: povos indígenas, usuários locais, governos, empresas, cartéis ilegais, ONGs, as nações e o mundo (Fairhead e Leach, 2003). Todos esses atores têm diferentes possibilidades de exercer poder e ter acesso a espaços para influenciar a formulação de políticas relacionadas ao REDD.

A própria noção de "governança ambiental" implica que há uma espécie de hibridização em termos dos atores e seus mecanismos e implicações práticas. Isso significa que tanto os agentes públicos quanto privados participam, em várias escalas, da produção de modelos e estruturas de governança. Ao nos concentrarmos no REDD, exploramos os acordos de governança emergentes, que incluem atores estatais, governos subnacionais, instituições multilaterais, cientistas, ONGs e empresas (Kärkkäinen, 2004).

A conceituação do REDD, bem como sua formulação, negociação e implementação, envolvem uma série de agentes, porque os recursos necessários para tais tarefas não são controlados por uma única entidade. Como nossa análise sugere, esses recursos servem como fontes de legitimidade para a participação de diferentes atores no REDD. Definimos como *legitimidade* a capacidade de determinados atores de formular "as regras do jogo" nos preparativos e negociações de REDD. Percebemos a legitimidade como uma fonte de poder para criar e apoiar determinadas políticas e práticas enquanto, ao mesmo tempo, dificulta outras. A legitimidade se apoia, entre outras coisas, na aceitação de regras comuns para diferentes grupos de atores com interesses comuns para se pronunciar sobre o tema a ser governado (Bernstein, 2004).

No entanto, o REDD ainda é um projeto em nascimento. Portanto, este capítulo tem por objetivo analisar apenas dois processos: 1) como os diferentes países se comprometem com o REDD; 2) como os diferentes atores dentro desses países estão envolvidos em uma série de atividades consideradas necessárias para a futura execução do REDD na prática. Em outras palavras, nossa análise não incide sobre os *resultados* da iniciativa REDD, pois esses resultados ainda são incertos.

Nossa proposição neste capítulo é a de que o REDD, como conceito, foi "encaixotado" [*black-boxed*] (Forsyth, 2003; Goldman, Nadasdy e Turner, 2011; Latour, 1987). Por isso, assumimos que aqueles que se dedicam ao REDD não consideram necessário continuar discutindo ou questionando seu conteúdo. No entanto, isso não implica que não existam outros atores, que talvez não estejam diretamente envolvidos nas negociações de REDD, mas que questionam e desafiam a inicia-

tiva. A formulação de políticas de REDD reflete como são negociados diferentes interesses entre os diferentes atores em diferentes escalas geográficas. Neste capítulo, argumentaremos que uma "distorção" do REDD — de um simples mecanismo de mercado a processos políticos combatidos, complexos e de múltiplas participações — permitiu que a ideia recebesse amplo apoio de uma série de atores, possibilitando a hibridização mencionada aqui. Como um conceito, o REDD é suficientemente amplo e ambíguo para permitir diferentes interpretações que estejam em conformidade com os objetivos das diferentes partes interessadas (Angelsen e McNeil, 2012). Isso permitiu que os países da América Latina seguissem caminhos diferentes em relação à importância dada à forma de financiamento do REDD (baseado no financiamento de um fundo global ou em mercados de carbono) e quais questões devem ser abordadas antes de se implementar suas ações.

Para apoiar nossa proposta, analisamos três estratégias diferentes utilizadas pelos países latino-americanos para implementar ou resistir à iniciativa REDD. Além disso, a "distorção" funciona mais no nível local, permitindo que diferentes atores participem do planejamento das atividades. Também questionaremos as atividades de planejamento na região amazônica para apoiar nossa proposta e mostrar como existem alguns recursos-chave que estimularam a participação de certos atores na preparação do REDD. Entendemos por recursos-chave aqueles recursos que podem ser "negociados" para se ganhar legitimidade e participar nos processos de REDD em nível local. Como veremos a seguir, o acesso a redes e a produção de conhecimento estão entre esses recursos-chave.

2. O REDD NA AMÉRICA LATINA E SUA IMPLEMENTAÇÃO POR ETAPAS

Em 2010, durante a Conferência dos membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*) Os Governos concordaram em adotar a execução do REDD por etapas. A ideia de uma implementação por etapas surgiu a partir de um relatório (Angelsen et al., 2009) elaborado pelo Instituto Meridian para o Governo da Noruega. A ideia levantada por Angelsen et al. (2009) no relatório foi adotada pela UNFCCC no Acordo de Cancun[1] (Agrawal, Nepstad e Chhatre, 2011). O acordo de Cancun estipula que os países participantes do REDD devem programar atividades em etapas. Essas etapas são: 1) o desenvolvimento de planos estratégicos nacionais de REDD e de

1 Ver: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf> Ver também Angelsen et al. (2009: 3).

capacitação; 2) a implementação do plano nacional e das atividades de demonstração e; 3) ações baseadas em resultados completamente medidos, relatados e verificados. Até o momento, a maioria dos países latino-americanos que participam do REDD está na etapa 1. A Guiana está na etapa 1, mas já recebeu o financiamento da Noruega que corresponderia às etapas 2 e 3. O Brasil está na transição da etapa 2 para a 3 (ver mapa).

Mapa 1
Países latino-americanos que participam do REDD e respectiva fase

Existem muitos mecanismos para financiar a etapa 1, incluindo os fundos públicos de países que implementaram o REDD ou doadores, tais como o Programa de Investimento Florestal apoiado por investimentos climáticos (Bancos de Investimento Multilaterais), o Programa UN-REDD e o Fundo Cooperativo para o Carbono Florestal (*Forest Carbon Partnership Facility, FCPF*) do Banco Mundial. Os dois últimos são as principais fontes de financiamento, e alguns países como Bolívia,[2] Peru e Equador fizeram solicitações às duas agências. Por sua vez, o Brasil criou seu próprio fundo – Fundo Amazônia – em 2008, por

2 O Readiness Plan Idea Note (R-PIN) nunca foi assinado pelas autoridades bolivianas.

meio do qual financia a redução do desmatamento no país. A Guiana instituiu o Fundo de Investimentos REDD da Guiana (*Guyana REDD Investment Fund, GRIF)* em 2010, como parte de um acordo de cooperação com a Noruega por meio da "Estratégia de Desenvolvimento de Redução de Emissões de Carbono" (*Low Carbon Development Strategy, LCDS)* da Guiana.[3] O LCDS da Guiana foi elaborado pela consultora McKinsey, e o presidente da Guiana promoveu uma campanha internacional para atrair financiamento para a iniciativa. A Venezuela e a Guiana Francesa não estão envolvidas em qualquer iniciativa REDD que esteja sob a égide da ONU ou do Banco Mundial.

Em 2013, a Noruega foi o principal contribuinte financeiro do Programa UN-REDD, FCPF, do Fundo brasileiro Amazônia e do GRIF. A Noruega contribui com 82% do orçamento total do Programa ONU -REDD, 44% do orçamento total do FCPF, 87% do orçamento total do Fundo Amazônia e 100% do GRIF.[4] O país é um dos principais atores na definição do REDD em todo o mundo e tem uma influência considerável sobre como o REDD avança nos níveis nacionais.

A incorporação do conceito de implementação por etapas, promovido pelo relatório Meridian no Acordo de Cancun da UNFCCC, ajuda a destacar um modo particular de priorizar as atividades necessárias para a implementação do REDD. Essa abordagem particular está se reproduzindo em contextos nacionais, porque seus adeptos acreditam na superioridade técnica da abordagem e porque promove a comparabilidade e a compatibilidade entre os países, mas não necessariamente uma solução para o problema do desmatamento (cf. Fairhead e Leach, 2003). Como pode parecer óbvio para a maioria, as forças motrizes do desmatamento variam muito, como as condições políticas e econômicas de cada país, interesses e alianças entre os diferentes atores, além dos papéis desempenhados por atores estatais e

---

3 Ver: <http://www.lcds.gov.gy>.

4 Outros doadores que contribuem para o Programa ONU-REDD, ordenados de acordo com o valor de sua contribuição, são: União Europeia, Dinamarca, Espanha, Japão e Luxemburgo. A Alemanha contribui com 34% do orçamento total do FCPF. Entre os demais doadores estão Austrália, Reino Unido, EUA, Canadá, Comissão Europeia, The Nature Conservancy e duas empresas privadas: BP Technology Ventures, empresa de energia alternativa com investimentos comerciais em projetos específicos de biocombustíveis, energia eólica e solar; CDC Climat, uma empresa que inclui o comércio de emissões de carbono e investimentos em energia em sua carteira. Os outros contribuintes do Fundo Amazônia são a Alemanha e a companhia petrolífera brasileira Petrobras. Fontes: <http://mptf.undp.org/factsheet /fund/CCF00>; <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/FCPF%20Carbon%20 Fund%20Contributions%20as%20of%20Dec%2031 _2012.pdf>; http://www.amazonfund.gov.br/Fundo Amazonia/fam/site_en/Esquerdo/doacoes/>; http://www.guyanareddfund.org/index.php?option= com_content&view=article&id=101&Itemid=116>.

não estatais. Os desafios associados ao desmatamento na região são tanto políticos quanto técnicos, mas a abordagem por etapas descarta as dimensões não técnicas do problema.

Em uma implementação por etapas, acordos institucionais e capacidade técnica para medir o desmatamento são enfatizados. O REDD é baseado no objetivo específico de medir a redução de emissões por desmatamento. Na América Latina, além do Brasil, apenas o México e a Costa Rica têm capacidade técnica suficiente *in situ* para medir mudanças na cobertura florestal. Consequentemente, atualmente há uma forte ênfase em finalizar os planos para o fortalecimento da infraestrutura técnica para monitorar as mudanças florestais[5] em todos os demais países da América Latina. Uma ênfase excessiva na medição e monitoramento da cobertura florestal tem um efeito despolitizador no que diz respeito à compreensão das causas, consequências e riscos do desmatamento, o que impõe mecanismos de controle que poderiam prejudicar as formas de vida locais (cf. Scott, 1998). Se as causas e consequências do desmatamento em cada país não forem compreendidas corretamente, é possível que aqueles que vivem perto de áreas de floresta sejam culpados pelo desmatamento e responsabilizados por evita-lo.

3. AS TRÊS ESTRATÉGIAS REDD NA AMÉRICA LATINA

Vários países latino-americanos (Brasil, Argentina, Paraguai, Peru e Venezuela) têm sido céticos sobre as compensações comerciais das emissões de carbono, como relatado pelos países na Reunião Ministerial BASIC sobre Mudança do Clima, em Foz do Iguaçu, Brasil, realizada em setembro de 2013.[6] Os ministros pediram integridade ambiental e destacaram que "os pagamentos baseados nos resultados não serão utilizados para compensar os compromissos de redução pelos países do Anexo I (países industrializados)". Os países da ALBA[7] sustentaram a mesma posição.

Embora as ideias que levaram ao desenvolvimento intelectual do REDD tenham surgido, em parte, no Brasil (Santilli et al., 2005), o país se opõe a qualquer tentativa de incluir florestas e desmatamento no âm-

---

5 Ver Readiness Preparation Plans (R-PP) de Colômbia, Peru, Equador, Guaraná, Suriname.

6 Além dos quatro países BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) representantes da Argentina, das Ilhas Fiji (como membros do G77 mais a China), Paraguai, Peru e Venezuela estiveram no encontro BASIC. Ver: <http://www.twn.my/title2 /climate/info.service/2013/climate130904.htm>.

7 A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) é uma organização regional criada em 2004 e composta por oito países: Antígua e Barbados, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

bito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto. No Brasil, esse mecanismo estaria fadado ao fracasso, considerando a magnitude das florestas tropicais do país e sua taxa de desmatamento. Argumenta-se que, devido à longa história de iniciativas de conservação florestal na região, os países latino-americanos estão na vanguarda dos esforços iniciais para implementar o REDD (Hall, 2011).

Os governos da América Latina adotaram diferentes perspectivas para executar e traçar os esforços do REDD. Identificamos aqui três estratégias. A primeira estratégia, que chamamos de "estratégia assertiva", caracteriza-se pelos esforços feitos pelo governo central para inserir o REDD dentro das políticas climáticas florestais existentes ou em construção. Brasil, México e Guiana, por exemplo, usam essa estratégia. Os países que seguem as orientações ou instruções determinadas em nível mundial e se esforçam para moldá-las ao contexto nacional caracterizam a segunda estratégia, a qual identificamos como "estratégia complacente". Costa Rica, Guatemala, Argentina, Chile, Honduras, Panamá, Paraguai, Uruguai, Peru, Colômbia, Equador e Suriname implantaram essa estratégia. A oposição aberta a certos aspectos do REDD ou a falta de iniciativa para implementá-lo caracterizam a terceira e última estratégia, a qual chamamos de "estratégia de resistência". Os países que seguem esse caminho são Nicarágua, Bolívia, Venezuela e Guiana Francesa. Nos próximos parágrafos, vamos utilizar um ou dois países para ilustrar cada uma das estratégias. Primeiro vamos apresentar a estratégia assertiva, que representa um dos polos no *continuum* entre liderar e resistir a um projeto. Depois de apresentar a estratégia assertiva, apresentaremos a estratégia complacente, que é a situação da maioria dos países da América Latina e, por conseguinte, representa o ponto médio do *continuum*. Concluímos com a estratégia de resistência, no extremo oposto do *continuum*.

3.1 A ESTRATÉGIA ASSERTIVA: BRASIL

Enquanto a maioria dos demais países latino-americanos está trabalhando para fortalecer a capacidade humana nos respectivos Ministérios do Meio Ambiente, o Brasil lançou o Fundo Amazônia em 2008. No entanto, isso representa como a posição do Brasil evoluiu da resistência à liderança.

Por muitos anos, o governo brasileiro foi um feroz opositor de qualquer tentativa de incluir florestas e mudança de uso do solo nas negociações internacionais para reduzir as emissões de carbono. Essa posição foi justificada com o argumento de que os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos partilham de responsabilidades comuns, mas diferentes sobre o aquecimento global. Muitos opositores de tais propostas conjeturavam que os créditos de carbono per-

mitiriam que os países ricos continuassem emitindo carbono para a atmosfera, em detrimento dos países em desenvolvimento. Do mesmo modo, o Brasil estava preocupado com qualquer potencial ameaça à sua soberania e de controle dos recursos florestais, em particular da Amazônia. Qualquer cláusula que envolvesse desmatamento poderia ser interpretada como um obstáculo para o desenvolvimento da região, segundo estipula o estado.

Embora o próprio presidente Lula da Silva tenha apoiado essa perspectiva realista, como demonstrou em 2007 durante a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (Hall, 2008), a mudança de posição do Brasil veio de dentro do próprio governo. Quando o presidente Lula assumiu o cargo, em 2003, nomeando Marina Silva como ministra do Meio Ambiente, ex-senadora e líder seringueira, ela promoveu algumas mudanças institucionais que, em última instância, culminaram com uma reviravolta na posição oficial do Brasil. A primeira mudança foi causada pela abertura de novas oportunidades para a participação da sociedade civil na formulação de políticas. Redes de conhecimento formadas por ativistas e cientistas desenvolveram laços mais fortes com funcionários do governo e tornaram-se mais influentes. Na mesma linha, a segunda mudança foi a reforma administrativa no Ministério do Meio Ambiente. Em 2007, Marina Silva criou o Departamento de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, cujos dirigentes estavam comprometidos com a criação de mecanismos de compensação de carbono.

Ativistas e cientistas vêm debatendo propostas para a criação de mecanismos de compensação e pagamentos para evitar o desmatamento desde o início do ano 2000 (Santilli et al., 2005). Quando seus pares assumiram os cargos na nova secretaria, os esforços do governo para controlar o desmatamento já estavam dando resultado. Portanto, a ideia de ser compensado pela redução do desmatamento tinha muito mais sentido para esses funcionários do governo.

Outro componente crucial da rede de atores que apoiavam as compensações foram os governos dos estados amazônicos. Na medida em que as propostas evoluíram para a compensação dos estoques de carbono, os governadores viram a oportunidade de canalizar recursos para seus estados, principalmente onde havia enormes áreas sob proteção. As áreas protegidas (AP) têm sido tradicionalmente consideradas um fardo para os governos municipais e estaduais. Os benefícios da conservação são globais, mas os custos são percebidos como locais, em particular devido a restrições sobre o uso da terra. Portanto, as perdas econômicas que afetaram os estados da Amazônia, podiam ser compensadas, ao menos parcialmente, a partir dessa nova fonte de receita. Em 2009, poucos meses antes da COP 15 da UNFCCC, os go-

vernadores dos nove estados da Amazônia se reuniram e escreveram uma carta para o presidente, indicando que o Brasil estava ficando para trás em relação aos outros países em desenvolvimento no mercado de carbono. Eles afirmaram que se o Brasil quisesse receber mais fundos pelos créditos de carbono e reduzir suas próprias emissões de carbono, mecanismos de REDD deveriam ser incluídos no mercado internacional de carbono sob a UNFCCC (Toni, 2011).

O Fundo Amazônia foi estabelecido como um meio para levantar fundos de doadores para financiar o Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, tendo sido criado no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES). A mobilização da sociedade civil, em particular das ONGs[8] transnacionais e de outros ambientalistas desde os anos noventa, bem como o compromisso dos políticos em nível estadual e federal, foram importantes para o progresso das ideias semelhantes ao REDD, com base no pressuposto da eficiência econômica dos pagamentos por serviços ambientais para deter o desmatamento (Hall, 2011). Essas ideias também foram apoiadas por vários governadores da Amazônia brasileira e coincidiram com as da Presidência e da ministra do Meio Ambiente, ajudando a criar as condições necessárias para a participação brasileira no REDD. O governo brasileiro se comprometeu a destinar 500 milhões de dólares para o Fundo Amazônia, mas estima-se que um investimento adicional de um bilhão de dólares por ano seria necessário para implementar o plano por completo (Meyer, 2010).

O Brasil tem a capacidade técnica para monitorar as mudanças na cobertura florestal por meio da tecnologia de sensoriamento remoto e para assegurar a transparência nos acordos com o fundo, por meio de mecanismos e estruturas institucionais. Em 2008, o Brasil já havia implementado algumas das condições para a adesão à etapa 1. Isso explica, em parte, o apoio da Noruega ao Fundo Amazônia, que colocou o Brasil nas etapas 2 e 3. A contribuição da Noruega para o Fundo Amazônia está sujeita à demonstração de desmatamento reduzido com base em uma série histórica estatística (pagamentos com base nos resultados). A Participação da Noruega também é baseada

8 Ambientalistas brasileiros e ONGs (Instituto Socioambiental, ISA; Greenpeace; Instituto Centro de Vida, ICV; Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, IPAM; Conservação da Natureza, TNC; Conservação Internacional, CI; Amigos da Terra Amazônia Brasileira, AdT; Instituto do Homem e Meio Ambiente, IMAZON e WWF-Brasil) lançaram a campanha "desmatamento zero". A campanha foi baseada nas ideias de fortalecimento da participação dos governos estatais na governança florestal, nos pagamentos por serviços ambientais e no reforço das áreas protegidas e do apoio aos povos indígenas.

em ideias de racionalidade econômica, altruísmo e interesse próprio,[9] como um ator que cultiva a proteção ambiental e humanitária.

O estabelecimento do Fundo Amazônia pode ser explicado pelo efeito combinado das atividades e iniciativas de ONGs, governadores de estado da região amazônica e políticos em posições-chave (Presidente e Ministros do Meio Ambiente). A ajuda da Noruega por meio da Iniciativa Internacional da Floresta e do Clima (NIFCI) foi o incentivo final para estabelecer o Fundo. O Fundo Amazônia é importante para o progresso da implementação brasileira do REDD. Essa abordagem está firmemente baseada nas instituições brasileiras e em consonância com as perspectivas e prioridades do país.

A estratégia REDD do Brasil tem sido caracterizada por uma forte participação do governo central, mas ONGs e outros entes federativos também têm desempenhado um papel importante. A capacidade técnica avançada do Brasil em termos de sensoriamento remoto e o estabelecimento de uma série histórica estatística da cobertura florestal colocou o país em uma posição privilegiada no que diz respeito à implementação do REDD em estágios, promovida internacionalmente. A aliança entre Brasil e Noruega para o financiamento do Fundo Amazônia deu à estratégia brasileira um ponto de partida muito favorável.

A perspectiva do Brasil para financiar as atividades de REDD é baseada na ideia de um fundo centralizado, que permitiria ao país evitar o mercado voluntário de carbono para financiar a redução do desmatamento. Entretanto, o aumento da participação de outras redes, em especial aquelas em que os governadores dos estados amazônicos estão envolvidos, levou o país a buscar outros mecanismos de financiamento para evitar o desmatamento, particularmente por meio da sua associação com os governadores da Califórnia e Illinois.

O "Grupo de Trabalho dos Governadores para o Clima e as Florestas" (*Governors Climate and Forest Task Force, GCFT*) reúne autoridades subnacionais do Brasil, México, Peru, Indonésia, de alguns países africanos e dos estados americanos da Califórnia e Illinois, nos Estados Unidos. Nesse projeto, Califórnia e Illinois serão potencialmente capazes de comprar créditos de carbono de projetos dos países em desenvolvimento, como parte dos regulamentos "*cap and trade*" (limitar e negociar) desses estados, que usará um mecanismo de mercado para

9 De acordo com o ex-ministro norueguês de Petróleo e Energia, Terje Riis-Johansen, a concessão de dinheiro norueguês ao Fundo Amazônia contribui para abrir as portas para a indústria petrolífera norueguesa no Brasil. Paradoxalmente, graças ao empenho do Fundo Amazônia, o Brasil, uma das economias maiores e de mais rápido crescimento no mundo, desde 2009 tornou-se o principal beneficiário do auxílio norueguês para o desenvolvimento exterior. Veja: "Rainforest millions open oil doors" em http://www.dn.no/energi/article1975276.ece

reduzir emissões de gases de efeito estufa. O GCFT é financiado por: Fundação Gordon e Betty Moore, ClimateWorks, Alliance for Climate and Land Use, Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad, por sua sigla em Inglês) e Fundação David e Lucile Packard. Parceiros colaboradores incluem ONGs no Brasil (IDESAM e IPAM), Indonésia (Kemitraan), México (Pro Natura), uma empresa privada transnacional (ClimateFocus) e as organizações de pesquisa privadas norte-americanas Instituição Carnegie para a Ciência e o Centro de Pesquisa Woods Hole.

No próximo parágrafo, apresentaremos a estratégia complacente, que é a estratégia utilizada pela maioria dos países latino-americanos, como mencionado anteriormente. Para ilustrar, vamos utilizar os casos da Colômbia e da Costa Rica.

3.2. A ESTRATÉGIA COMPLACENTE: COLÔMBIA E COSTA RICA

As atividades de preparação para o REDD na Costa Rica e na Colômbia têm progredido de forma bastante diferente do Brasil. A Colômbia tem a administração pública mais descentralizada na América Latina. Mais de 40% das despesas totais do governo são executadas pelos governos subnacionais, contra uma média de 15% no restante da América Latina (Alesina, Carrasquilla e Echavarria, 2005) A gestão das florestas e de outros recursos naturais também é descentralizada (Alvarez, 2003). A Costa Rica, por sua vez, representa um caso de governança florestal altamente centralizada. Primeiro descreveremos a Colômbia e, em seguida, a Costa Rica.

A liderança do processo de REDD na Colômbia foi assumida pelo setor privado, em particular por grandes ONGs transnacionais, e não pelo governo central. A Colômbia tem uma das administrações ambientais mais descentralizadas da América Latina. As autoridades ambientais locais (Corporações Autônomas Regionais, CAR) são responsáveis pela gestão e administração de todos os recursos naturais e pelas questões ambientais na área de sua jurisdição. Embora a CAR receba uma parte de seu orçamento do governo central, também gera renda por meio do fundo fiscal de projeto implementado em sua jurisdição. Assim, a CAR tem um poder de mercado significativo na decisão de determinar a direção dos projetos de conservação do meio ambiente, assim como dos projetos de desenvolvimento.

O governo colombiano salienta a participação do setor privado nos esforços de financiamento na conservação ambiental em vários documentos (por exemplo, o Plano Estratégico Nacional de Mercados Verdes produzidos pelo Ministério do Meio Ambiente e o Plano Nacional de Desenvolvimento 2005-2010). A percepção geral do governo colombiano é que o investimento privado com pouca regulamentação

do governo em regiões remotas da selva é economicamente eficiente, pois reduz seus custos de intervenção e também poderia fornecer mais opções de desenvolvimento adequado. A fala de um funcionário do Meio Ambiente ilustra a posição:

> "O mercado de alguma maneira se encarrega de redistribuir os recursos em nível local. É muito mais simples... reduzir nossos custos... assim, se o estado não recebe dinheiro [REDD] não há necessidade de investir nas regiões que estão recebendo o dinheiro... e isso é bom. O governo não precisa investir nessas regiões; de alguma maneira é cuidar de si mesmos."

Todas as ONGs transnacionais que atuam na Colômbia, bem como algumas ONGs locais, expressaram a mesma opinião durante nossas entrevistas: também gostariam que os fundos privados participassem cada vez mais em projetos florestais e de desenvolvimento e existentes.

Nesse contexto, os preparativos de REDD foram liderados principalmente por ONGs. As ONGs transnacionais que trabalham no país (WWF, CI e TNC),[10] em colaboração com a USAID e uma ONG consultora local (Ecoversa Corporation), criaram a Mesa REDD Colômbia em 2008. Outras organizações privadas, como o Fundo de Ação Ambiental e Infantil (FAAN), o Fundo Patrimônio Natural e a Fundação Natureza, assim como o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto de Estudos Ambientais e Meteorológicos (IDEAM) se juntaram à Mesa REDD Colômbia um ano após a sua criação. A participação na Mesa REDD não foi aberta a todos os interessados. No entanto, o controle de recursos (tais como conhecimentos, redes e tecnologias) legitima e facilita a participação na mesa. A sociedade civil, universidades e outras entidades, que não são considerados "Especialistas REDD" pelos termos definidos pela Mesa REDD, foram excluídas.

A Mesa REDD na Colômbia tem se posicionado como uma rede legítima para consulta e orientação sobre vários temas relacionados ao REDD. Por exemplo, os fundos fornecidos pelo FCPF para atividades de preparação para o REDD são gerenciados em nome do governo por uma ONG (FAAN). A Mesa REDD é a rede mais ativa e importante na Colômbia – divulga informações sobre REDD na Colômbia e envia relatórios para o Banco Mundial.[11]

A Mesa REDD Colômbia apoia a inclusão dos mercados de carbono para financiar mecanismos de REDD. Essa também tem sido a po-

---

10 World Wildlife Fund; Conservação Internacional; The Nature Conservancy.

11 Ver os relatórios da auditoria financeira, da Missão do Banco Mundial para a Colômbia, a partir de 15-27 de janeiro e 22-23 de março de 2012.

sição da Colômbia nas negociações internacionais sobre o clima, nas quais a Colômbia tem insistido na liberdade dos países para escolher entre as fontes de financiamento, mercados e/ou diferentes fundos internacionais. O mercado voluntário de carbono é um projeto destacado entre os membros da Mesa REDD Colômbia, em parte devido às alianças com ONGs transnacionais, e algumas ONG locais, com os atores interessados, ligados ou envolvidos no negócio de carbono. Esses atores incluem autoridades locais ambientais (CAR), empresas nacionais e internacionais (ou seja, de mineração e produção de energia, agricultura, empresas florestais, empresas de comercialização de carbono), organizações internacionais de pesquisa, agências de cooperação para o desenvolvimento e líderes indígenas e afro-colombianos. Esses compromissos permitirão a canalização de fundos de uma série de empresas privadas diretamente para projetos de mercado carbono que poderiam, eventualmente, tornar-se parte do REDD.

O programa REDD na Costa Rica é considerado como um meio de fortalecer e expandir o programa de Pagamentos por Serviços Ambientais (Payments for Ecosystem Services, PES). O PES surgiu na Costa Rica nos anos noventa, como uma resposta para o notório problema de desmatamento e perda florestal. Entre 1986 e 1991, o país perdeu 4,2% de sua cobertura florestal por ano (Sanchez-Azofeifa, Harriss e Skole, 2001), indicando que a Costa Rica teve uma das maiores taxas de desmatamento no mundo. O lançamento do REDD veio dez anos após a Costa Rica se tornar o primeiro país no mundo a estabelecer, em 1997, um sistema de PES. A estrutura financeira do programa da Costa Rica é uma hibridização de mecanismos análogos de mercado, subsídios e regulamentos do estado. Isso é evidente na forma como o programa é financiado: enquanto recebe 3,5% da receita de um imposto sobre os combustíveis fósseis, também é dependente de empréstimos do Banco Mundial, uma série de subsídios da Global Environmental Facility (GEF), de várias ONGs, de contratos com empresas nacionais (PAGIOLA, 2008) e governos internacionais. O governo alemão, por meio da Instituição Cooperativa de Crédito Alemã para o Desenvolvimento (KfW, por sua sigla em alemão) aportou 12 milhões de dólares para um contrato de cinco anos em 2007, e em 1996, a Noruega comprou 200 mil toneladas de créditos de redução de emissões de carbono, no valor de 10 dólares por tonelada (Russo e Candela, 2006). Na Costa Rica, a estratégia nacional do REDD é discutida no âmbito do programa nacional de PES. Devido ao fato de que o atual programa de PES não tem condições de cobrir o pagamento pelos serviços ambientais, cujo custo é muito elevado, o REDD é percebido como uma maneira de aumentar a cobertura do programa nacional de PES.

Em 2008, a Costa Rica solicitou um financiamento para o FCPF a fim de iniciar os preparativos para o REDD[12]. Em 2010, o financiamento foi aprovado. Na Costa Rica, as instituições públicas realizam os preparativos de REDD. A experiência do PES e do FONAFIFO moldou, em grande parte, o processo REDD. O Conselho Diretor do FONAFIFO é a entidade que o coordena na Costa Rica. O Conselho incluirá no futuro um representante das organizações dos povos indígenas e um representante da sociedade civil.

O FONAFIFO realizou uma série de atividades de extensão e difusão para interagir com os diferentes grupos de interessados. Com relação aos povos indígenas, o FONAFIFO convidou as Associações de Desenvolvimento Integral indígena (ADII) para participar das reuniões e atividades informativas. Os líderes indígenas opõem-se à legitimidade das ADII para representar os povos indígenas. Em 1982, em um esforço para garantir que os territórios indígenas sejam *legíveis para o Estado* (cf. Scott, 1998), o governo da Costa Rica estabeleceu que as ADII seriam os órgãos legais representativos dos povos indígenas.

Para implementar o PES em territórios indígenas, o governo nomeou as ADII como representação coletiva dos povos indígenas diante do FONAFIFO. As ADII tornaram-se responsáveis por distribuir os benefícios do PES nos territórios indígenas e de ajudar o FONAFIFO a implementar o PES nas *reservas* indígenas. Atualmente, os líderes indígenas rejeitam essa decisão, argumentando que as ADII são órgãos oficiais do governo que "representam" e governam cada território indígena segundo a lei nacional, mas não necessariamente representam ou respeitam as formas tradicionais de organização e não são endossadas pelos povos indígenas. O FONAFIFO fez uma primeira série de oficinas de divulgação de informações e participou de um diálogo inaugural sobre o processo de REDD com uma vasta gama de grupos interessados e com as populações indígenas em áreas do Atlântico e do Pacífico, por meio da estrutura das ADII.

A Costa Rica reconhece legalmente o carbono, na medida em que ele é considerado um serviço ambiental, como propriedade do dono da terra. O país optou por uma abordagem nacional de mensuração da redução de emissões e de criação de uma linha de base (baseline) para estimar as emissões evitadas. Internacionalmente, a Costa Rica e a Colômbia lutam por um financiamento combinado para o REDD.

---

12 Além do FCPF, outras fontes de financiamento incluem: Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ, por sua sigla em alemão), através do programa REDD-CCAD-GIZ, que tem financiado diferentes atividades na Costa Rica com especial ênfase no nível de referência da floresta; Agência Norueguesa para o Desenvolvimento (Norad, por sua sigla em Inglês), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, por sua sigla em Inglês).

A abordagem da Costa Rica gira em torno de um programa de REDD centralizado. Na Colômbia, no entanto, o foco é no sentido de um sistema de REDD descentralizado. Essas duas abordagens diferentes refletem o modo como a governança florestal é entendida em ambos os países. Na próxima seção, vamos analisar a terceira e última estratégia, com a Bolívia como estudo de caso.

3.3. A ESTRATÉGIA DE RESISTÊNCIA: BOLÍVIA

A Bolívia tem resistido ao REDD como parte dos mercados de carbono e das compensações, a partir da ideia de justiça ambiental e não-mercantilização da natureza. A posição da Bolívia sobre o REDD foi relatada pela primeira vez em uma carta à Assembleia Geral das Nações Unidas em 2008, destacando "uma compensação direta dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento por meio de uma implementação soberana que assegure a plena participação das comunidades locais [...]". Em sua segunda apresentação à UNFCCC, em 2009, a Bolívia declarou que o país não apoiava os mercados de carbono "ou a possibilidade de desenvolver uma nova flexibilidade nessa área" e pediu medidas nacionais para reduzir as emissões, afirmando que o "mercado de carbono permite que os países desenvolvidos continuem poluindo em casa, enquanto os países em desenvolvimento enfrentam restrições injustas".

A posição não era uma rejeição completa ao REDD, mas foi uma tentativa de reformá-lo e ampliar a perspectiva internacional sobre as florestas e o carbono. Diferentes atores estavam envolvidos no planejamento de um programa nacional conjunto na Bolívia, desde 2008. A Bolívia foi um dos primeiros países-piloto do Programa ONU-REDD, em 2009. Uma equipe REDD foi criada no Ministério do Meio Ambiente (MAYA), para discutir o REDD como parte de uma estratégia nacional mais ampla para deter o desmatamento (Estratégia Nacional para a Floresta e Mudanças Climáticas, MAYA 2009). A criação de um programa nacional de REDD foi apoiada, por sua vez, pela Agência de Cooperação Alemã (GIZ) e de cooperação dinamarquesa, e um processo paralelo começou com o FCPF do Banco Mundial. O Programa ONU-REDD foi apresentado aos atores da sociedade civil em 2010, e quatro organizações indígenas e rurais aprovaram um plano de desenvolvimento de capacidades.

Desde 2010, várias correntes, tanto de dentro quanto de fora do governo, causaram confusão sobre a posição boliviana. Na Conferência dos Povos sobre a Mudança Climática e os Direitos da Mãe Terra, realizada em Cochabamba em abril de 2010, da qual muitos dirigentes públicos bolivianos também participaram, apresentou-se uma de-

claração[13] rejeitando todas as formas de RED/REDD/REDD+. Após a Conferência, como prometido, a equipe de negociação do Ministério das Relações Exteriores (com representantes da Unidade Mãe Terra) expressou a posição de Cochabamba para as negociações sobre o clima em Cancun, enquanto o Ministério do Meio Ambiente endossou o Programa ONU-REDD com a condição de que a ONU-REDD respeitaria a posição boliviana contra os mercados de carbono.[14] A colaboração com o Banco Mundial foi interrompida e a Bolívia nunca entregou um versão assinada do R-PIN.

Além disso, a confusão e a falta de avanço do Programa ONU-REDD no período 2008-2011 prepararam o cenário para que os atores privados e as ONGs se envolvessem em atividades similares ao REDD. As comunidades locais informaram que alguns atores privados (representados por ONGs, uma empresa com sede em Santa Cruz e empresários locais) fizeram contato com as comunidades, pedindo-lhes para assinar "contratos REDD", envolvendo o arrendamento de terras por 90 a 100 anos, em troca de áreas de conservação intacta e a "venda de oxigênio". Posteriormente, o governo paralisou essas tentativas.

Em 2008, a ONG nacional Fundação Amigos da Natureza (FAN), com o apoio da Fundação Gordon e Betty Moore, criou um projeto de REDD Indígena na Amazônia (Departamento de Beni, Bolívia). O governo, inicialmente associado ao projeto, retirou-se em 2010. Várias organizações indígenas locais e regionais também se retiraram com o pretexto de que a ONG teria muito poder sobre o projeto e sobre os recursos envolvidos. Do mesmo modo, as comunidades locais participantes do projeto rejeitaram o componente de quantificar a redução de emissões de carbono e o projeto ficou apenas com alguns componentes selecionados que compreendiam o manejo florestal sustentável, a regulamentação da colheita de castanha do Pará e o maior controle da área contra o corte ilegal de madeira. O projeto esteve em operação até 2012.

Mais tarde, em 2011, um conflito entre o governo central e a organização indígena CIDOB, sobre um projeto para a construção de estradas ao longo do Parque Nacional e do território indígena Isiboro Sécure (TIPNIS), levou à ruptura das relações entre os ministérios, os organismos públicos e a organização indígena, dificultando as possibilidades de aprofundar o diálogo sobre o projeto ONU-REDD. O plano para iniciar o processo de programação participativa para o Programa ONU-REDD ficou pendente. Enquanto isso, o CIDOB de-

---

13 Em seguida soube-se que as autoridades bolivianas eram contrárias à rejeição total do REDD.

14 A equipe do Programa ONU-REDD respeitou a posição boliviana nesse momento e disse que não interviria no financiamento do Programa boliviano.

mandou financiamento direto de REDD para as áreas indígenas bem como a autogestão dos fundos.

Em 2011, um processo paralelo foi iniciado para desenvolver a gestão sustentável das florestas e para unir forças na redução e adaptação às mudanças climáticas. O processo envolveu uma série de ONGs nacionais, entidades públicas e organizações acadêmicas, como a Autoridade de Fiscalização e Controle Social das Florestas e Terras (ABT), o Instituto Nacional de Inovação Agropecuária e Florestal (INIAF) e o Departamento Florestal em MAYA. A Bolívia esperava que o mecanismo pudesse ser apoiado por meio de um esquema REDD alternativo, fora do mercado de carbono. O mecanismo foi incluído na Lei da Mãe Terra em 2012, com ênfase na gestão holística das florestas. Uma equipe foi criada para facilitar a troca de informações e as reuniões. Como as entidades públicas tinham poucos registros sobre o desmatamento na Bolívia, a participação das ONGs (como a FAN, por exemplo) nesse tipo de iniciativa foi crucial para a equipe. Ex-funcionários públicos, o Museu de História Natural Noel Kempff e representantes de instituições de pesquisa e organizações sociais contribuíram com experiências e informações importantes, elaborando um documento final do projeto que foi apresentado na ONU-REDD, em 2012.

Em 2011, a Bolívia informou ao Conselho de Administração do Programa ONU-REDD seu desejo de modificar o documento do Programa Nacional original. Duas comunicações contraditórias, que foram enviadas pelas autoridades bolivianas ao Conselho Executivo em dezembro de 2011 e março de 2012, levaram o Conselho Diretor a congelar os fundos e enviar uma missão de alto nível à Bolívia em junho de 2012. A equipe da missão concluiu que havia várias controvérsias em relação ao mecanismo (por exemplo, a falta de um sistema de incentivos baseado em reduções de emissões verificadas, a seleção de controladores e a falta de plena participação da organização indígena CIDOB na elaboração do mecanismo) e que o projeto não era elegível para o financiamento integral pelo Programa ONU-REDD. Posteriormente, relatos contrastantes sobre a participação de organizações indígenas no planejamento do mecanismo também foram comunicadas ao Conselho Diretor do Programa ONU-REDD. Por fim, a missão recomendou que o Programa Conjunto fosse implementado em sua forma original, sem que fosse modificado nem substituído pelo novo mecanismo boliviano. A Bolívia concordou em seguir com o programa e uma pequena parte do financiamento ONU-REDD foi canalizada para o mecanismo (o registro de todas as iniciativas florestais, o inventário florestal e o mapeamento das mudanças de uso da terra).[15]

15 No total, 1,4 milhão de dólares. Fonte: Diego Pacheco.

A proposta de um mecanismo alternativo foi afastada pelos países doadores, mais poderosos nas negociações internacionais do REDD, com a alegação de que ele levaria à fragmentação do projeto REDD. Finalmente, em 2013, a Dinamarca, a Suíça e a União Europeia concederam um subsídio de mais de 43 milhões de dólares ao mecanismo boliviano. Internacionalmente, a Bolívia tem trabalhado com afinco para a inclusão de abordagens não mercantis, tais como a redução e a adaptação conjuntas, e questões metodológicas relacionadas aos benefícios da ausência de emissões de carbono, e continua com sua forte oposição aos mecanismos do mercado de carbono.

Devido às correntes opostas e divergentes dentro e fora do governo boliviano, diferentes atores na Bolívia seguiram estratégias um pouco diversas para influenciar e formar o REDD, desde a rejeição absoluta até à remodelação de iniciativas nos níveis local, nacional e internacional. No entanto, a rejeição dos mercados de carbono foi uma posição comum entre a maioria das partes interessadas, como foi a integração dos direitos indígenas e o reconhecimento das diferentes funções das florestas. O papel das organizações indígenas e a autonomia indígena continuam sem definição no mecanismo boliviano, que tampouco dispõe de estratégias claras para lidar com os vetores do desmatamento.

Na próxima seção, mudamos nossa perspectiva e passamos a analisar os esforços realizados atualmente nos níveis local e nacional. Concentramos nossa atenção em atividades de demonstração e preparação e nos atores nelas envolvidos.

4. PROJETOS REDD NA AMÉRICA LATINA

Um componente importante da fase de planejamento do REDD são as atividades de preparação e demonstração. Essas atividades geralmente são projetos executados no nível local para testar as opções disponíveis para os países e para as comunidades. Os projetos de REDD podem ser vistos como um meio para entender como o REDD será desenvolvido no território. Por sua vez, as atividades de demonstração de REDD são vistos como um meio de aprender ensinamentos para a futura implementação do REDD. Esses primeiros projetos de implementação influenciam as discussões sobre REDD, a maneira como eles estão tratando os chamados co-benefícios, quem são aqueles que participam e aqueles que se beneficiam do REDD.

A princípio, as estratégias nacionais de REDD, a serem definidas na etapa 1, constituem o primeiro passo para a implementação de políticas nacionais de REDD. As estratégias nacionais poderiam definir a situação atual em cada país e a direção em que o país vai avançar em termos de redução de emissões de carbono por desmatamento, de abordagem dos chamados co-benefícios e da definição de

quem se beneficiaria dos pagamentos econômicos. Na prática, porém, muitos projetos de REDD estão sendo realizados antes de se concluir a elaboração de uma estratégia nacional de REDD ou paralelamente ao seu desenvolvimento. Projetos de execução antecipada permitem o processo de formulação de políticas em cada país e no mundo. Os defensores dos projetos REDD estão em melhor posição do que os outros atores, que não têm experiência com esse tipo de projetos para influenciar o debate sobre o REDD, pois a falta de conhecimento sobre o projeto é uma barreira à inclusão nos debates oficiais.

Nós identificamos três abordagens utilizadas pelos parceiros no planejamento, execução e elaboração de projeto de REDD e as consequências dessas abordagens. A primeira abordagem é a produção e a disseminação do conhecimento. A segunda é a criação de tecnologias e padrões para legitimar ou validar projetos. A terceira é a participação em redes novas, emergentes ou alternativas. Abaixo, discutimos essas três abordagens, destacando quem está envolvido, os recursos mobilizados para usar cada abordagem e o resultado obtido. Note que essas abordagens não são mutuamente exclusivas.

4.1. CRIAÇÃO E TRANSMISSÃO DE CONHECIMENTO E INFORMAÇÃO

Nossa pesquisa indica que, em grande parte, são as redes envolvendo ONGs e instituições de pesquisas internacionais, com o apoio de agências de ajuda humanitária e atores do desenvolvimento privado, que criam e transmitem conhecimento sobre REDD na região. Essas redes sistematizam as informações sobre REDD na América Latina e no mundo. Elas têm uma grande influência na definição do que é um projeto de REDD, quem são os atores legítimos a serem envolvidos, quem será beneficiado e como. Por exemplo, a CIFOR, a ONG *Programa Canopy Global*[16] e a base de dados voluntária REDD,[17] criada na Conferência do Clima e da Floresta de Oslo, em 2010, produzem compilações e bancos de dados que incluem todos os tipos de projetos de REDD.

A maioria dos projetos de REDD é iniciada ou planejada por atores privados em terras privadas, incluindo empresas privadas nacionais e internacionais e ONGs locais e transnacionais (WWF, CI, WCS, TNC, IUCN e Rainforest Alliance). Em alguns casos, são realizados projetos-piloto com a participação dos governos estaduais em coligação com

16 A Mesa REDD é financiada pela Fundação Gordon e Betty More, pela Aliança para o Clima e Uso do Solo, pelo Departamento de Mudanças Climáticas e Eficiência Energética do Governo da Austrália, pela Agência Alemã de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (GIZ) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

17 Ver: <http://reddplusdatabase.org>.

ONGs transnacionais. As cooperativas de comércio justo, as certificadoras de carbono e as instituições de pesquisa também estão envolvidas em projetos-piloto. Aqueles que propõem os projetos-piloto atuam como pesquisadores *de fato*, testando modalidades de implementação de REDD, além de produzir informação e conhecimento sobre os projetos.

Quanto às fontes de financiamento para os projetos, as doações que vêm das agências de cooperação para o desenvolvimento e de fundos privados, especialmente da Noruega e da Alemanha, são as fontes mais importantes. No entanto, é necessário explicar com mais detalhes quais são os fundos privados envolvidos. O espectro é amplo e inclui: 1) investimentos diretos em projetos específicos com investidores dos Estados Unidos, Europa, China e Índia, 2) empresas de investimento direto (por exemplo, a maior empresa mineradora brasileira, a Vale); 3) os investimentos por parte de empresas privadas em ONGs nacionais e transnacionais e, da mesma forma; 4) parcerias entre ONGs locais e empresas privadas, como parte de seu portfólio de responsabilidade social das empresas; 5) uma infinidade de alianças entre ONGs locais e autoridades ambientais locais, parceiros de negócios nacionais e internacionais (empresas de mineração e produção de energia, plantações, empresas florestais e empresas de comércio de carbono), organizações de pesquisa internacionais, agências de cooperação para o desenvolvimento e líderes indígenas.[18] Essas alianças influenciam a ênfase que se dá a certos componentes do projeto.

O resultado dessa abordagem é que os atores das instituições do setor privado e das instituições de pesquisa, que são muitas vezes as organizações internacionais, estão criando conhecimento e difundindo informações sobre REDD na América Latina. A consequência disso é que esses atores são mais bem posicionados do que as instituições públicas ou centros de pesquisas nacionais e têm melhores recursos para influenciar no debate nacional e internacional. Até mesmo a Bolívia, com um governo muito cético em relação às ONGs, teve a necessidade de incluir esses atores porque eles têm melhores dados florestais (por exemplo, mapas) do que o governo. A maneira como eles adquirem essa posição privilegiada é por meio do acesso a financiamentos de fontes privadas ou agências de cooperação internacional para o desenvolvimento, somada à sua posição privilegiada mantida pelo modelo de gestão ambiental neoliberal desde os anos noventa. Para superar os problemas complexos como os relacionados com a posse da terra, a maioria dos projetos é iniciada ou está prevista em terras privadas.

Na próxima seção, vamos nos concentrar em estratégias para validar os projetos de REDD.

---

18 Entrevista FAN; entrevistas Colômbia.

4.2. ESTRATÉGIAS PARA VALIDAR PROJETOS

As ONGs, empresas e instituições de pesquisa estão envolvidas na criação de normas para certificar as compensações de carbono que podem ser comercializadas no mercado voluntário de carbono ou em um futuro mercado de carbono REDD. Organizações que participam nos projetos-piloto também estão criando padrões para demonstrar como incluem as populações locais nos projetos de REDD.

Um exemplo ilustrativo é o *Rainforest Standard*™ (RST). Esse padrão foi desenvolvido pela Universidade de Columbia, em Nova Iorque, em colaboração com fundos ambientais privados da Bolívia, Peru, Brasil, Equador e Colômbia. Segundo seus defensores, "esse padrão integra a contabilidade de carbono, os impactos socioeconômicos e socioculturais e as derivações da biodiversidade em um único padrão[19] de REDD". Os projetos certificados como RST podem ser registrados no *Climate Community and Biodiversity Alliance* (CCBA)[20] e no *Verified Carbon Standards* (VCS),[21] para serem comercializados no mercado voluntário de carbono.

Parcerias e associações construídas entre as ONGs, o setor privado e as instituições de pesquisa contribuem para a criação de "dados", normas, conhecimentos e conceitos que são considerados como "verdades" aceitas (cf. Goldman e Turner, 2012). Essas verdades aceitas já modelavam o direcionamento do REDD na bacia amazônica antes que os governos conseguissem chegar a um acordo sobre um plano de ação. Na Colômbia, por exemplo, onde o processo de preparação é ainda emergente, ONGs transnacionais em parceria com ONGs locais conseguiram incluir o RST como padrão para que o governo certifique projetos de REDD na estratégia nacional de REDD. Os projetos que não cumprirem com a RST não serão incluídos no registro REDD nacional da Colômbia e seus membros não serão convidados a participar do debate.

Na próxima seção, vamos nos concentrar em canais alternativos usados pelos diferentes atores para participar do REDD. Esses canais

---

19 Ver: <http://cees.columbia.edu/the-rainforest-standard> e entrevista FAN.

20 A CCBA é uma associação entre as instituições de pesquisa (CATIE, CIFOR e ICRAF), as empresas (o Fundo Blue Moon, o Fundo Kraft, BP, Hyundai, Intel, SC Johnson, Sustainable Forestry Management e Weyerhaeuser) e ONGs (CARE, CI, TNC, Rainforest Alliance e WCS).

21 A VCS foi fundada em 2005 pelo Climate Group, a Associação Internacional de Comércio e o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável. O VCS é um dos padrões de contabilidade de carbono mais utilizado do mundo. Projetos ao redor do globo emitiram mais de 100 milhões de créditos de carbono utilizando os padrões VCS. A agência central VCS está localizada em Washington, Estados Unidos, e possui escritórios na China e na América do Sul.

alternativos são especialmente relevantes porque criam uma contrapartida para os pontos de vista e valores dominantes.

4.3. CANAIS ALTERNATIVOS

Como descrito acima, as redes de REDD nas quais participam ONGs transnacionais, as ONGs locais, as agências de desenvolvimento de cooperação, os atores privados, as agências governamentais e as instituições de pesquisa, são canais pelos quais se produz e se coloca em circulação o conhecimento sobre REDD. Essas redes têm alguma forma de protagonismo na conscientização ambiental, que é validada e confirmada em diferentes níveis. O acesso às redes de REDD não é aberto a todos que possam estar interessados ou ser afetados pelas políticas e projetos de REDD. A participação está condicionada a narrativas dominantes sobre o desmatamento e sobre o papel dos incentivos monetários para enfrenta-lo (ver Forsyth, 2003). Ativistas que procuram influenciar as redes existentes precisam decidir entre trabalhar dentro das normas dominantes ou estabelecer redes alternativas (Forsyth, 2003; Taylor, 2012). Dessa maneira, as redes se tornam importantes recursos para promover pontos de vista e valores alternativos.

Inicialmente, os povos indígenas eram céticos e rejeitavam os mercados de carbono REDD porque não acreditavam que eles pudessem oferecer soluções reais para as mudanças climáticas (Veja a Declaração de Anchorage dos participantes da Cúpula Mundial dos Povos Indígenas sobre Mudança do Clima, em 2009).[22] As organizações indígenas no Sul criticam os mercados de carbono e os projetos de sequestro de carbono por sua interpretação simplista dos ecossistemas e das florestas e por ignorarem as implicações socioeconômicas, políticas e institucionais do sequestro de carbono para os povos indígenas.

As organizações dos povos indígenas na América Latina, principalmente nos países da Bacia Amazônica, desde então, participaram de redes existentes de apoio ao REDD ou redes alternativas que são céticas sobre os mercados de carbono e REDD. Os caminhos divergentes tomados pelas diferentes organizações de povos indígenas são em parte explicados por acordos anteriores que eles têm com outras organizações e suas próprias experiências com o REDD. A escolha da posição adotada por organizações dos povos indígenas também é influenciada por suas próprias experiências de negociação com seus governos pelas prioridades da organização, assim como por assuntos ideológicos.

Durante a 12ª sessão do Fórum Permanente dos Povos Indígenas das Nações Unidas, em 2013, as organizações dos povos indígenas

22 Ver: <http://www.unutki.org/downloads/File/Events/2009-04_Climate_Change_Summit/Anchorage_Declaration.pdf>.

apresentaram duas visões opostas sobre o REDD, logo comunicadas na COP 19, realizada em Varsóvia. Algumas organizações se opõem ao REDD alegando que ele enfraquece os quadros jurídicos nacionais existentes para proteger os direitos dos povos indígenas, particularmente no que diz respeito aos direitos territoriais e coletivos à terra, consulta e autonomia, e sua oposição aos mercados de carbono e mercantilização e fragmentação da natureza. Outras organizações consideram o REDD como uma oportunidade para reforçar os direitos territoriais dos povos indígenas e sua gestão local, e para controlar seus territórios com a ajuda de financiamento direto.

A experiência de algumas organizações de povos indígenas com os chamados "cowboys do carbono" ou *carbon cowboys*, particularmente no Brasil, Peru, Bolívia e Colômbia, tornou-as extremamente conscientes de alguns dos riscos associados aos projetos de REDD. Organizações indígenas peruanas, brasileiras, bolivianas e colombianas informaram que os líderes indígenas assinaram contratos desfavoráveis com empresas privadas. Além disso, alguns grupos já estão desenvolvendo planos de longo prazo para o uso da terra, que envolvem mecanismos REDD definidos em seus próprios termos. É o caso, por exemplo, dos Suruí no Brasil (Toni, 2011).

Os Suruí vivem em uma reserva de 247 mil hectares no estado de Rondônia e 93% de suas terras ainda estão preservadas (Suruí, 2009). A população Suruí era de cinco mil pessoas quando aconteceu o primeiro contato com os brasileiros não indígenas; hoje, porém, apenas alguns milhares de pessoas vivem em suas terras ou em cidades próximas. Durante os anos oitenta ocorreu uma intensa migração de pessoas não indígenas para a Amazônia Ocidental. No final da década, a população indígena tinha diminuído para 250 membros, aproximadamente.

Apesar dessa redução drástica de sua população, os Suruí começaram a se organizar na década de oitenta. Criaram a Associação Metareilá Suruí em 1989, para defender e preservar o patrimônio cultural e territorial dos Suruí.

No ano 2000, a Metareilá iniciou uma avaliação participativa para medir o potencial dos Suruí e seu território. Com base nessa avaliação, elaboraram um plano para o uso da terra para o cultivo de café (uma das culturas plantadas em suas terras por invasores), para a gestão da castanha do Pará e a recuperação de áreas degradadas pela extração ilegal de madeira.

Com o apoio de algumas ONGs (Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, Amazon Conservation Team, Forest Trends, Idesam), os Suruí decidiram manter em pousio durante 30 anos uma área de 13.575,3 hectares de floresta, o que evitará as emissões de 7.423.806,2 tCO2. O projeto foi validado em conformidade com o Climate, Com-

munity and Biodiversity Standards em 2012 (RA-VAL-CCB) e com o Verified Carbon Standard, em 2013. Apesar da parceria entre vários atores que prepararam o projeto, a Metareilá tem plenos direitos sobre os créditos de carbono e será a única destinatária de seus benefícios monetários.

O esboço do Projeto de Carbono Suruí incluiu um extenso processo de consulta, a capacitação dos membros da comunidade, o desenvolvimento de uma série estatística para contabilizar o carbono e a análise do contexto legal relacionado aos indígenas e ao carbono florestal. Os Suruí iniciaram esse processo de acordo com suas próprias demandas; perceberam que a venda de créditos de carbono podia ser uma oportunidade para complementar um plano de longo prazo para o desenvolvimento de sua comunidade.

5. CONCLUSÃO

Neste capítulo, analisamos as diferentes estratégias utilizadas pelos países latino-americanos e outros atores em sua relação com a iniciativa global REDD para o clima e as florestas, tanto a estratégia de resistência, como a complacente e a assertiva. O Brasil tem sido um dos principais atores na iniciativa de mudar a estratégia de resistência por um enfoque mais ofensivo e conseguir alinhar o REDD com seus próprios interesses nacionais. Um grande ator como o Brasil tem os recursos, o conhecimento e o poder para ajustar o REDD a seus interesses. Com relação aos pagamentos baseados nos resultados, o país está em uma posição privilegiada. Também teve sucesso nas questões de soberania no contexto das negociações internacionais, como as relacionadas a observar, informar e verificar os sistemas de monitoramento florestal nacional.

As experiências dos países que seguiram a estratégia complacente mostram como a história da governança ambiental de cada país afeta a implementação da iniciativa REDD. A Colômbia deixou a iniciativa nas mãos de agentes privados e autoridades locais, enquanto a Costa Rica aplicou um modelo de governança "híbrido" e um programa REDD centralizado. A Bolívia destacou-se na América Latina como um dos adversários mais fervorosos dos mercados de carbono, o que afetou sua disposição e sua possibilidade de participar na iniciativa. O compromisso da Bolívia em prol da inclusão das demandas da sociedade civil na governança ambiental e a retórica contrária à mercantilização condicionaram as respostas à iniciativa global. Entretanto, há opiniões divergentes, especialmente entre as organizações indígenas, sobre qual é o caminho correto a seguir. As organizações indígenas com títulos reconhecidos de suas terras acreditam que o REDD pode trazer novas oportunidades. Contudo, embora a posição da Bolívia, em grande

parte, tenha sido similar à do Brasil — com a soberania nacional e a oposição às compensações como pontos principais — a Bolívia foi considerada como um "Estado ativista" que tem tentado fragmentar o REDD. Recentemente, em 2013, a Bolívia obteve apoio para seu mecanismo alternativo para o cuidado das florestas e do clima.

Essas três estratégias ilustram como o "encaixotamento" [*black-boxing*] do REDD permitiu o surgimento de modelos híbridos de negociação de governança ambiental muito diferentes em nível internacional.

Nossa pesquisa revela que há uma constelação de atores na direção do REDD na América Latina. Essa constelação varia de um país para o outro entre os doadores, as grandes ONGs internacioaniais, as ONGs nacionais, instituições de pesquisa e, em alguns casos, diferentes níveis do governo. Por seus compromissos com as redes que promovem, impulsionando uma narrativa na qual os mercados e as compensações monetárias oferecem a solução para o desmatamento, esses atores estão em condições privilegiadas de participar na coprodução de conhecimento e políticas para promover suas agendas.

Para alguns governos, participar do REDD, pelo menos no nível discursivo, não entra em conflito com suas prioridades em outros setores, tais como a exploração de petróleo, a expansão da soja, a expansão da pecuária e o desenvolvimento de infraestrutura e mineração, que representam uma ameaça para as florestas e o aumento do desmatamento. O REDD é considerado uma alternativa que permitirá pôr um fim nas disputas entre a conservação da floresta, a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico. Um bom exemplo de como essa mudança se desdobra pode ser encontrado na associação entre Noruega e Brasil. Graças ao REDD, o Brasil se tornou o maior beneficiário de ajuda norueguesa de cooperação para o desenvolvimento, o que é um enorme paradoxo, já que o Brasil tem uma das economias com mais rápido crescimento no mundo. Ao mesmo tempo, mas não necessariamente como um resultado dessa colaboração, o Brasil reduziu drasticamente o desmatamento na Amazônia.

As ONGs têm capacidade técnica e retórica para participar nas negociações nos cenários nacional e internacional. Elas também têm ligações com os agricultores, indígenas e povos tradicionais, funcionários públicos e burocratas. Isso as torna um conjunto privilegiado das organizações "de fronteira" (Guston, 2001) que pode ajudar a quebrar a resistência contra o REDD e abrir canais para a implementação de projetos-piloto. Com essa função "de fronteira", as ONGs foram especialmente fortalecidas pelo REDD. Elas estão se tornando fornecedores de especialização para os governos, doadores e organizações locais, uma posição que abriu as portas para os fóruns de política. As ONGs ambientais agora estão em uma posição melhor para oferecer alter-

nativas comerciais às empresas e outros atores privados. Além de sua função como organizações "de fronteira", são consultores na implementação do REDD e têm uma participação direta nas negociações.

O "encaixotamento" [*black-boxing*] do REDD permitiu a construção de uma grande e diversificada rede que apoia a iniciativa. O questionamento generalizado dos preceitos do mercado de REDD levou a uma ampliação do conceito para acomodar interesses, ideologias e representações desiguais sobre o que as florestas são e por que elas devem ser mantidas. Portanto, os países que se expressavam contra o REDD, como o Brasil, até meados dos anos 2000, agora estão participando de sua implementação. Além disso, alguns grupos que inicialmente se opuseram ao mecanismo, como os povos indígenas, têm projetos-piloto em suas terras porque o REDD pode, em sua visão, oferecer uma alternativa para fortalecer seus direitos à terra. No entanto, muitas organizações indígenas continuam criticando os mercados de carbono.

O modo como o REDD será financiado ainda é uma questão em aberto. Apesar de ter nascido como um mecanismo de mercado para o comércio de carbono, a mobilização política dos diferentes atores levou a debates que questionaram a orientação mercadológica do REDD, e muitos atores na América Latina defendem que um fundo público global deve financiar a iniciativa. A oposição política a partir de vários atores na América Latina também resultou em uma expansão do enfoque do REDD para vários aspectos das florestas e serviços ambientais relacionados. Em alguns países, no nível doméstico, o projeto tem assumido cada vez mais a forma de uma política pública, enquanto na arena global ele se parece com o que Angelsen (2013) denominou como um mecanismo de "ajuda baseada no desempenho". Isso significa que os fundos de cooperação para o desenvolvimento são utilizados para financiar o REDD, desde que os países demonstrem que atingiram determinados níveis de desempenho em termos de redução do desmatamento.

BIBLIOGRAFIA

Agrawal, A., Nepstad, D. e Chhatre, A. 2011 'Reducing emissions from deforestation and forest degradation', *Annual Review of Environment and Resources,* Vol. 36: 373-396.

Alesina, A., Carrasquilla, A. e Echavarría, J. J. 2005 'Decentralization in Colombia', Alesina, A. (ed.) *Institutional reforms. The case of Colombia* (Cambridge: MIT Press).

Alvarez, M. D. 2003 'Forests in the time of violence', *Journal of Sustainable Forestry,* Vol. 16, N° 3-4: 47-68.

Angelsen, A. 2013 'REDD as performance-based aid: General lessons

and bilateral agreements of Norway' (S/d: WIDER) Working Paper.

Angelsen, A.; Brown, S.; Loisel, C.; Peskett, L.; Streck, C. e Zarin, D.. 2009 'Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report. Prepared for the Government of Norway' (Washington: Meridian Institute).

Angelsen, A. e McNeill, D. 2012 'The evolution of REDD', Angelsen, A. et al. (eds.) *Analysing REDD Challenges and choices* (Bogor: CIFOR).

Bárcena, A.; Prado, A.; Samaniego, J. e Malchik, S. 2010 'Climate change: A regional perspective', Unity Summit of Latin America and the Caribbean Riviera Maya.

Bernstein, S. 2004 'Legitimacy in global environmental governance', *Journal of International Law and International Relations,* Vol. 1, N° 1-2: 139-166.

Blom, B.; Sunderland, T. e Murdiyarso, D. 2010 'Getting REDD to work locally: lessons learned from integrated conservation and development projects', *Environmental Science & Policy,* Vol. 13, N° 2: 164-172.

Boyd, E.; Gutierrez, M. e Chang, M. 2007 'Small-scale forest carbon projects: adapting CDM to low-income communities', *Global Environmental Change,* Vol. 17, N° 2: 250-259.

Bull, B. e Aguilar-Støen, M.C. (eds.) 2015 *Environmental politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (Londres: Routledge Studies in Sustainable Development).

Fairhead, J. e Leach, M. 2003 *Science society and power: Environmental knowledge and policy in West Africa and the Caribbean* (Cambridge: Cambridge University Press).

Forsyth, T. 2003 *Critical political ecology. The politics of environmental science* (Nova Iorque: Routledge).

Goldman, M.; Nadasdy, P.ey Turner, M. D. 2011 *Knowing nature: conversations at the intersection of political ecology and science studies* (Chicago: University of Chicago Press).

Guston, D. H. 2001 'Boundary organizations in environmental policy and science: an introduction', *Science, technology, & human values,* Vol. 26, N° 4: 399-408.

Hall, A. 2011 'GETTING REDD-Y Conservation and Climate Change in Latin America', *Latin American Research Review,* N° 46: 184-210.

Hall, A. 2008 'Paying for environmental services: the case of Brazilian Amazonia', *Journal of International Development,* Vol. 20, N° 7: 965-981.

Karkkainen, B. C. 2004 'Post-Sovereign Environmental Governance', *Global Environmental Politics,* Vol. 4, N° 1: 72-96.

Latour, B. 1987 *Science in action: how to follow scientists and engineers through society* (Cambridge: Harvard University Press).

Li, T. M. 2007 *The will to improve. Governmentality, development and the practice of politics* (Durham: Duke University Press).

Meyer, P. J. 2010 'Brazil-US Relations' (Washington: Library of Congress - CRS).

Pacheco, P.; Aguilar-Stoen, M.; Borner, J.; Etter, A.; Putzel, L. e Vera Diaz, M.C. 2010 'Landscape Transformation in Tropical Latin America: Assessing Trends and Policy Implications for REDD', *Forests,* Vol. 2, N° 1: 1-29.

Pagiola, S. 2008 'Payments for environmental services in Costa Rica', *Ecological Economics,* Vol. 65, N° 4: 712-724.

Peet, R.; Robbins, P., e Watts, M. 2011 'Global nature', Peet, R.; Robbins, P. e Watts, M. (eds.) *Global political ecology* (Abingdon: Routledge).

Russo, R. O. e Candela, G. 2006 'Payment for environmental services in Costa Rica: evaluating impact and possibilities', *Tierra Tropical,* Vol. 2, N° 1: 1-13.

Sánchez-Azofeifa, G.; Harriss, R. C. e Skole, D. L. 2001 'Deforestation in Costa Rica: A quantitative analysis using remote sensing imagery', *Biotropica,* Vol. 33, N° 3: 378-384.

Santilli, M. et al. 2005 'Tropical deforestation and the Kyoto Protocol', *Climatic Change,* Vol. 71, N° 3: 267-276.

Scott, J. 1998 *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed* (Londres / New Haven: Yale University Press).

Suruí, A.N. 2009 "Projeto Carbono Suruí", Presentado en el *Curso para Lideranças Comunitárias, Pagamentos por Serviços Ambientais*. Em <http://www.katoombagroup. org/ documents/events/event33/ Apresentacoes/EstudodeCaso_Almir_Surui_1.pdf>.

Taylor, P. J. 2012 "Agency, structuredness, and the production of knowledge within intersecting processes" in Goldmman, D.; Nadasdy, P. e Turner, M. (eds.) *Knowing nature. Conversations at the intersection of political ecology and science studies* (Chicago: University of Chicago Press).

Toni, F. 2011 'Decentralization and REDD in Brazil',n *Forests,* Vol. 2, N° 1: 66-85.

Wunder, S. 2005 'Payments for environmental services: some nuts and bolts' (Jakarta: CIFOR) Occasional Paper N° 42.

David Barkin e Blanca Lemus*

Capítulo 9

SOLUÇÕES LOCAIS PARA A JUSTIÇA AMBIENTAL

INTRODUÇÃO

No contexto da reinante abundância de diversidade (biológica, étnica), das profundas desigualdades sociais e das tendências e atitudes das forças hegemônicas na América Latina, parece difícil alcançar um processo coerente de governança ambiental, e a injustiça ambiental está se agravando. Em quase todos os países da região, a crescente subordinação ao mercado global conduziu a transformações dramáticas nas estruturas e processos produtivos, acompanhada da abertura, frequentemente violenta, de novos territórios para o investimento nacional e estrangeiro nos projetos de energias renováveis, de produção primária para os mercados internacionais e de exploração de recursos

* Somos profundamente gratos aos membros das equipes de "Soluções Locais", que participam no projeto de Governança Ambiental na América Latina, por suas contribuições a este ensaio, o qual não teria sido possível sem os contínuos intercâmbios com as comunidades ao longo dos últimos três anos. As contribuições de Gustavo Esteva, Mario Fonte e Vitor Toledo durante anos também foram importantes. Merecem um agradecimento especial as contribuições críticas dos participantes do seminário de economia heterodoxa no Programa de Doutorado em Ciências Econômicas da Universidade Autônoma Metropolitana e a participação ativa dos especialistas em economia ecológica das comunidades participantes. É claro, a responsabilidade por este texto é exclusivamente dos autores.

naturais. Essas mudanças estão provocando confrontos diretos entre, de um lado, políticos, investidores capitalizados e posicionados para operar nos mercados internacionais, fornecedores de tecnologias, investidores com concessões em regiões e setores abertos recentemente com o investimento estrangeiro e, do outro lado, diversos grupos sociais organizados que consideram essas intrusões como uma ameaça a seus sistemas produtivos, a suas formas de vida e saúde, enquanto também destroem suas comunidades, suas culturas e os ecossistemas dos quais eles e todos nós dependemos. Seja qual for a zona da região que se observe, existe um aumento no número e na intensidade de conflitos entre os grupos comprometidos a promover o desenvolvimento econômico — ou seja, a acumulação privada — e os que afirmam falar em favor do planeta e/ou pelo bem-estar da grande maioria da população ou de minorias particulares, que se sentem excluídas desses processos e que são as mais prejudicadas pelos impactos negativos dessas atividades.

Este capítulo aborda causas subjacentes desses conflitos, dando voz a alguns dos atores que participam ativamente no desenvolvimento de suas próprias alternativas a propostas de desenvolvimentos das forças hegemônicas que originam as transformações em suas sociedades. Essas alternativas surgem de grupos cujas organizações estão formadas por diferentes cosmovisões, originadas em suas múltiplas origens étnicas, bem como pelos profundos debates filosóficos e epistemológicos da metade do século passado, que surgiram a partir de numerosos movimentos sociais, propondo diversas estratégias para conseguir progredir na melhoria de seu bem-estar e na conservação dos ecossistemas. Enquanto muitos enfrentamentos antigos entre grupos sociais produziram compromissos que modificam projetos de desenvolvimento individual, alguns criaram espaços para o surgimento de estruturas sociais e produtivas alternativas que respondem às demandas pelo controle local do processo de governança, garantindo o bem-estar local e uma gestão ambiental responsável.

Esta análise se baseia em uma importante literatura emergente que propõe uma metodologia e uma epistemologia diferentes, refletindo a participação direta de uma ampla diversidade de comunidades ao redor do mundo nas pesquisas sobre si mesmas e suas possibilidades de colocar em prática diferentes enfoques para melhorar seu bem-estar. Embora venham de regiões muito afastadas e de tradições diferentes, existem surpreendentes semelhanças entre suas reflexões sobre como as pesquisas devem ser realizadas e como elas podem colaborar com os "de fora", para alcançarem meios de avançar em sua busca de um melhor estilo de vida e de sua capacidade de governar a si mesmos. Uma notável contribuição prematura dessa corrente in-

telectual e acadêmica foi publicada por uma socióloga maori (Smith, 2012), em resposta à tendência dos estudiosos das principais instituições acadêmicas na Nova Zelândia de fazer suposições sobre as estruturas sociais locais, a viabilidade de produção e as possibilidades e capacidades de seus "aborígenes" para desenvolver inovações. A partir desse texto, surgiu uma literatura em vias de expansão, que destaca não somente as limitações metodológicas de grande parte dos estudos acadêmicos ocidentais no Terceiro Mundo, mas que amplia a crítica a planos epistemológicos, éticos e cosmológicos. Os colaboradores desses processos afirmam que, considerando que as classes sociais estão profundamente enraizadas nas instituições, surgem profundas dificuldades quando se trata de entender o discurso e as propostas dos povos de outras culturas, especialmente dos povos afastados das sociedades arraigadas na tradição judaico-cristã. Esses obstáculos podem ser analisados em sua origem, voltando até a essência das diferenças entre os sistemas de valores e a relação da própria sociedade com o mundo que habitamos (v.g., Apffel-Marglin e Marglin, 1996; Apffel-Marglin et al., 2010; Venkateswar e Hughes, 2011; Stephen e Hale, 2013). O cultivo do diálogo intercultural demonstrou ser particularmente frutífero, ultrapassando tanto o universalismo quanto o relativismo cultural, até envolver-se na relatividade e no pluralismo cultural para uma harmonização democrática, justa e pacífica dos interesses em conflito (Panikkar, 1979, 1995a, 1995b; Vachon, 1995; Dietrich et al., 2011). O crescente interesse nos "comuns", como um mundo que emerge além do mercado e do Estado, expõe o novo protagonismo na cena social e política de antigas e novas comunidades (Ostrom, 1985, 1986, 2011; Linebaugh, 2013; Walljasper, 2010; Bollier e Helfrich, 2012; McDermott, 2014; Barkin e Lemus, 2014).

Esse enfoque esclarece a diferença entre os conceitos dominantes de governança ambiental e nossa compreensão do problema, juntamente com sua aplicabilidade para o trabalho das comunidades com as quais estamos colaborando. Como geralmente se entende na literatura ocidental das ciências sociais — e como se estabelece nos textos da introdução deste livro — a governança ambiental é uma extensão do processo de deliberação pública e formulação de políticas, para incluir nos parâmetros sócio-políticos considerações adicionais do impacto da sociedade sobre os ecossistemas, local e globalmente. Esse campo de ação política e social relativamente novo tornou-se dramaticamente crucial nos últimos anos, pois a profundidade das crises ambientais que estamos vivendo tem impactos cada vez mais evidentes. Em nosso trabalho, propomos que, para superar as desigualdades herdadas e criadas pela política pública, as comunidades precisam vencer o desafio de adotar estratégias próprias que gerem

oportunidades para seus membros e respondam tanto ao problema da justiça social quanto ao da restauração ambiental.

Neste capítulo, porém, concentraremos nosso enfoque sobre as concepções contrastantes entre o funcionamento do processo político e as possibilidades de mudança. A concepção dominante deriva de uma visão na qual a economia mundial é medular — um monstro composto por uma variedade de unidades regionais e nacionais interconectadas em uma única rede de mercados que alimentam um processo de acumulação de capital. Essa rede de mercados é controlada por um pequeno grupo de interesses econômicos poderosos, respaldados por seus governos nacionais em um contexto institucional internacional que fortalece seu controle sobre as economias nacionais e internacionais. O modelo dominante de governança ambiental está firmemente fundamentado na dinâmica do mercado global, da propriedade privada do território e dos meios de produção, criando uma distribuição de renda, riqueza e poder cada vez mais desigual dentro das sociedades em escala mundial, além de produzir um impacto devastador sobre o meio ambiente.

Em contrapartida, nossa pesquisa identifica uma miríade de grupos locais e regiões que tentam superar séculos de seu banimento para regiões cada vez mais inóspitas, também do fato de se tornarem alvos de opressão, como consequência de formas desiguais de integração. Isso os transformou de povos independentes em vítimas do colonialismo e do desenvolvimento capitalista (inter)nacional.

Destacando sua rejeição às forças do mercado que controlam e distribuem recursos, esses grupos tentam delinear e executar diversas propostas para a tomada de decisões, baseados em um sistema de valores que geralmente privilegia soluções e o bem-estar coletivos acima do benefício individual, e que assumem uma visão cosmocêntrica. Essas propostas surgem de um sistema de objetivos diferente e mais complexo, arraigado na experiência histórica, nas tradições culturais e nas relações e responsabilidades intergeracionais, que situam suas expectativas em um prazo muito mais longo do que o tipicamente considerado pelas metodologias dominantes que atualmente orientam a governança ambiental.

Por tentarem colocar a política e a ética no centro da vida social — deslocando a economia desta posição — explicitamente recusam a supremacia de um cálculo econômico para tomar decisões fundamentais sobre sua sociedade, economia ou a gestão do ecossistema. Consequentemente, suas decisões resultam em propostas que estão em desacordo com os preceitos de política oferecidos pelas instituições com as quais precisam interagir, tanto para gerir os recursos naturais específicos quanto para administrar problemas de dinâmicas políticas, sociais e econômicas.

Como resultado, essas comunidades estão construindo ativamente alianças entre si, sem importar se estão situadas em regiões contíguas ou se são associadas através de organizações setoriais ou culturais que oferecem plataformas para consolidar sua habilidade de negociar com autoridades locais e nacionais, ou de resistir à imposição de políticas ou projetos aos quais se opõem. Nesse processo, elas tentam se isolar da hegemonia dessas epistemologias e forças internacionais, forjando instituições próprias para criar espaços de maior autonomia nas esferas políticas, sociais e produtivas, defendendo sua forma de vida e seu território de ser absorvido pela economia internacional ou de sua absoluta confiscação/apropriação pelo capital internacional.

Como veremos em seções posteriores deste capítulo, essas comunidades procuram novos modos de fortalecer suas sociedades e melhorar sua capacidade de autogoverno. Em muitos casos, isso implica uma redefinição de suas identidades, combinando o conhecimento de seu patrimônio cultural com o entendimento atual da transcendência de suas raízes culturais e a história de suas lutas contra muitas das numerosas formas de injustiça às quais continuam sendo submetidas. Essas lutas "nunca foram um reflexo cego, espontâneo, uma reação às condições econômicas objetivas (mas) têm sido um conflito consciente de ideias e de valores durante todo o caminho" (Thompson, 1959: 110). Foi isso que permitiu às comunidades poderem "aferrar-se à visão do bem coletivo".[1]

É surpreendente que uma característica comum de solidariedade em muitas dessas comunidades seja uma crescente consciência da importância desse patrimônio e história, sua contribuição e suas próprias definições como povos e comunidades, cujas identidades coletivas e sistemas de crenças geraram formas únicas de organização e de dinâmicas sociais. Essas organizações estão descobrindo novas formas de integrar seus sistemas de crenças, suas culturas e sua relação com o meio ambiente a cosmovisões que conduzem a criação de modelos contrastantes da sociedade, modelos que abordam diretamente a necessidade de justiça social e sustentabilidade, enquanto preservam todo um leque de características que definem um povo.[2] Embora as incertezas atuais tenham

---

1 Ainda que Thompson descreva a noção de consciência de classes na Inglaterra do pós-guerra, parece apropriado aplicar sua analise das lutas indígenas na América.

2 Cabe destacar que a busca por integrar esse rico patrimônio ao objetivo de garantir uma qualidade de vida aceitável e à conservação dos ecossistemas parece ser um aspecto comum entre as comunidades de diferentes culturas e regiões. A rica e abundante literatura que sistematiza as experiências dos povos indígenas que continuam defendendo suas próprias formas de vida e impedindo que seus territórios sejam saqueados ou estragados, mostra claramente a possibilidade de formar estratégias alternativas

favorecido o surgimento de diferentes formas de localismo, de isolacionismo e fundamentalismo, muitas vezes violentas, a maioria das comunidades não tenta voltar atrás na história, mas busca descobrir em suas tradições inspirações e alternativas sábias e razoáveis para seus predicamentos atuais.

Enquanto criam esses novos modelos de sociedade, as comunidades também participam ativamente em um complexo processo para definir (ou redefinir) suas identidades. Já não basta declarar que são de uma origem étnica ou de outra, ou que são trabalhadores rurais de uma ou outra tradição. Essa busca por uma identidade é complexa, envolvendo a combinação de numerosos contextos concêntricos e competitivos, procedentes de culturas nacionais e locais ou regionais, de origens étnicas e características ambientais que afetam as estruturas sociais. Por vir a partir de um ponto de origem diferente, a demanda por justiça social, por exemplo, não pode consentir a ideia de que as profundas desigualdades são parte da condição humana; ou que as mudanças no sistema jurídico podem legitimar o saque dos recursos comunitários ou a destruição dos equilíbrios planetários. Essa discussão necessariamente conduz a uma profunda distinção no que concerne à natureza do contrato social sobre o qual cada sociedade está construída, levantando a questão de que se o indivíduo tem o direito, em última instância, de fazer valer seu interesse individual à custa dos da comunidade, direito este que geralmente não está concedido nas comunidades com as quais colaboramos. Para muitas delas, não são indivíduos, mas verdadeiros nós nas redes de relações, para os quais a comunidade é a primeira camada de sua existência pessoal.

Logicamente, esses discursos também definem trajetórias para o progresso social. O enfoque dominante com base no mercado identifica um aumento na produção material como o principal indicador. O crescimento econômico, do modo como é avaliado no mercado e medido em unidades monetárias somadas nos índices do PIB, claramente desvaloriza as mudanças no *status* das mulheres, no bem-estar ou no impacto da produção sobre os recursos naturais e os ecossistemas. Em contraste, a versão que está emergindo das iniciativas comunitárias latino-americanas geralmente promove discussões mais profundas sobre estilos de vida e organização comunitária; enfoques simplificados como "bem-viver", "mandar obedecendo" ou "comunialidade", são conceitos que implicam a moderação como parte de estratégias complexas para construir organizações alternativas. Em nossas consultas com as comunidades a que nos referimos neste capítulo foram identificados cinco

---

para enfrentar tais desafios, como os vinculados aos discursos dominantes da governança ambiental que permanecem atados às instituições da economia de mercado.

princípios básicos para esse processo: autonomia, solidariedade, autossuficiência, diversificação produtiva e manejo sustentável regional.[3]

A seguir, resumimos nossa colaboração direta com comunidades e parcerias de grupos locais envolvidos no processo de tentar consolidar suas próprias estruturas de governo, capazes de responder à sua visão de uma sociedade adequada, equivalente com a garantia do bem-estar e da sustentabilidade. O ponto de partida são suas lutas para consolidar programas alternativos para produzir os bens básicos necessários que assegurem seus meios de subsistência e fortaleçam sua capacidade de autogoverno, enquanto procuram respeitar as possibilidades e os limites de seus ambientes. O que chama a atenção nessas colaborações é o quanto esses participantes estão bem informados sobre os crescentes debates de epistemologias, que explicitamente questionam as estruturas lógicas do governo dominante e dos modelos de desenvolvimento.[4] Muitos desses debates, aparentemente acadêmicos, se transformaram em parte integral das discussões e do delineamento de propostas estratégicas desses grupos locais para entender e aplicar programas para o avanço local e regional. Quando apresentado em termos claros e simples, os debates teóricos complexos produzem nas comunidades um "Isso mesmo!", porque elas na verdade já vinham discutindo esses mesmos temas.

Enquanto a maioria do trabalho de campo detalhado que documentamos é fundamentado em interações intensivas com comunidades no estado mexicano de Oaxaca, o material para este capítulo recorre a contribuições adicionais produzidas por pessoas que estiveram envolvidas nos processos locais e regionais em outras partes da região. Também nasce do contato com outros atores que estão surgindo de movimentos de resistência, para colocar em prática suas próprias propostas e assim consolidar uma base material e institucional para melhorar o bem-estar material e garantir sua capacidade para promover o equilíbrio do ecossistema.

---

3 A especificação de "sustentabilidades regional" reflete a importância de definir os ecossistemas em quanto aos termos naturais em vez de administrativos ou políticos. As comunidades são sumamente conscientes da importância de respeitar as construções naturais, tais como a bacia de um rio, o que requer cooperação e parcerias entre comunidades para a implementação de estratégias de gestão sustentável.

4 A importância dessas outras epistemologias é examinada em importantes contribuições ao nosso conhecimento por parte de colegas que participam nos intercâmbios com os povos cujas organizações e sistemas produtivos são guiados por outras cosmovisões. Para uma introdução a essa literatura, ver a contribuição de Boaventura de Sousa Santos (2009) que oferece uma exposição clara desse enfoque. O trabalho seminal de Robert Vachon entre os iroqueses na América do Norte (1995) e a tradição de Ivan Illich (1977, 1986, 1990) tem agora abundantes herdeiros/sucessores/seguidores.

1. UM CONHECIMENTO ALTERNATIVO: UM PONTO DE PARTIDA DIFERENTE

Forjar as próprias soluções é uma meta ambiciosa para os povos que se propõem a superar a discriminação, a marginalização e os esforços sistemáticos das potências coloniais de outrora, ou das elites de poder da atualidade, que procuram relegá-los aos cantos de seus territórios cada vez mais isolados. O que é notável sobre as histórias que encontramos e os colaboradores que somos afortunados por conhecer é a abundância de propostas que estão experimentando e a tenacidade com a que continuam resistindo às tentativas de integrá-los à economia nacional e internacional, como indivíduos desfavorecidos em sociedades cada vez mais polarizadas. Nossos esforços para convidar várias comunidades a colaborar, com o fim de nos ajudar a entender seus planejamentos de governança e suas aspirações, também acrescentaram outra dimensão ao nosso conhecimento sobre a dinâmica social atual, um conhecimento que não se perde nas análises que modelam o processo de globalização, mas talvez seja subestimado ou inclusive mal compreendido na academia. Em sua avaliação das prováveis tendências mundiais em matéria de segurança nacional no ano de 2015, o diretor de Inteligência Central, como chefe da Comunidade de Inteligência de Estados Unidos, foi informado no ano 2000 por um grupo de especialistas externos de que os movimentos de resistência indígena na América Latina serão um dos principais desafios para os governos nacionais nos próximos quinze anos:

> Os movimentos de protesto indígena […] aumentarão, facilitados pelas redes transnacionais de ativistas de direitos indígenas e apoiados por grupos internacionais bem financiados de direitos humanos e defesa do ambiente. As tensões se intensificarão na região, do México até a região amazônica […] (O relatório prossegue:) Os conflitos internos derivados das queixas de repressão do Estado, injustiças de caráter étnico e religioso, aumento das pressões de migração, e/ou dos movimentos de protesto indígena, ocorrerão com maior frequência […] na América Central e na região andina (Tenet, 2000: 46-49).

Mesmo concentrando nossos esforços em colaborar com grupos em um número limitado de regiões mexicanas com altas concentrações de populações étnicas, rapidamente ficou claro para nós que os movimentos de resistência estão proliferando em todo o hemisfério, em parte como resposta às políticas do Estado para promover a integração local em projetos de desenvolvimento nacional e internacional, permitindo o acesso privilegiado de estranhos aos recursos naturais e a construção de infraestrutura em territórios tradicionalmente contro-

lados por esses povos.[5] No entanto, o que percebemos é que também existem avanços positivos que motivam comunidades do hemisfério a fortalecer suas capacidades para governar seus territórios, compreendendo de uma maneira melhor as relações entre elas mesmas e seus arredores e, ao mesmo tempo, a participar em esforços deliberados para construir alianças entre si mesmas e com organizações transnacionais capazes de defender suas demandas em âmbitos internacionais.

A necessidade desse processo de organização se tornou cada vez mais evidente devido ao fato de que as condições dentro de cada país — e também as internacionais — mudaram dramaticamente. Um esforço concertado para acelerar a integração e conectividade interna com a economia global, assim como para facilitar o acesso das empresas internacionais aos recursos nacionais como parte de uma campanha para promover o crescimento econômico da região, está mudando o mapa da América Latina (Bessi e Navarro, 2014), afetando principalmente as comunidades indígenas do hemisfério. Esses analistas resumiram o problema:

"O reordenamento do território borrou as fronteiras em termos tanto econômicos como políticos, com projetos tais como o Projeto Mesoamericano (previamente Plano Puebla-Panamá) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional de América do Sul (*Initiative for Regional Infrastructure Integration of South America*, ou IIRSA) os quais entraram em vigor depois do ano 2000.[6] Seus objetivos primários incluem a construção de redes de transporte e telecomunicações, assim como projetos de geração de energia, como represas hidrelétricas e parques eólicos. Também planejam delimitar parques nacionais, áreas protegidas, lugares Patrimônio da Humanidade, áreas de conservação transfronteiriças, parques transnacionais (também chamados Parques para a Paz), corredores biológicos e ecológicos e redes de áreas protegidas [...] O planejamento desses projetos é de fato estratégico, e os governos "progressistas" estão apresentando-os como uma oportunidade de desenvolvimento" (Navarro e Bessi, 2014).

---

5 Um importante esforço para sistematizar nosso conhecimento destes movimentos é continuado por outro grupo dentro de nosso consórcio de pesquisa, Governança Ambiental na América Latina, e divulgado em outro capítulo deste livro (ver o capítulo 2 deste livro), assim como por outro consórcio europeu, Organizações de Justiça Ambiental, Responsabilidades/Obrigações e Comércio (<http://www.ejolt.org>), o qual mantém um inventário contínuo dos movimentos de resistência.

6 Ambos os projetos são propostas de grande escala para investimentos em infraestrutura para facilitar a penetração de grandes organizações capitalistas nas regiões menos exploradas, mas bem dotadas e de grande importância. (cf. <http://www.proyectomesoamerica.org/ e http://www.iirsa.org/>).

Ana Ester Ceceña, economista mexicana, acrescenta (Bessi e Navarro, 2014):

> "O que acontecerá com o IIRSA é que os governos locais se verão obrigados a ser mais disciplinados, porque serão alinhados em concordância com os mercados globais. Existem 500 companhias transnacionais que produzem a metade de produto interno bruto global; quando analisamos o projeto do IIRSA e os projetos dessas companhias, vemos que se complementam: está se construindo o fundamento para a circulação da comunicação, mercadoria, matérias-primas e energia [...] O capital precisa de uma reordenação do território — considerada como um tipo de construção histórico-social — para continuar reproduzindo-se, tanto em termos de materiais como em relações de poder, de acumulação de capital e de receitas. O ordenamento permite o acesso em grande escala a certos tipos de material da Terra".

Na caracterização dessa última forma de desenvolvimento neoliberal, Gustave Esteva (2014) observou: "Os povos indígenas estão à frente da batalha, lutando em uma guerra em benefício de todos nós, porque é ali que o sistema capitalista busca relançar uma nova forma de acumulação".

Os povos indígenas são cada vez mais insistentes em exigir o reconhecimento e a integridade de seus territórios, muitos dos quais se encontram ameaçados pelas grandiosas propostas do capital global; suas ações estão confrontando diretamente esses esquemas e mudando o mapa das Américas nesse processo. Fortaleceram sua determinação para perseguir reivindicações históricas, tornando-se cada vez mais hábeis para alcançar o cumprimento do acordo ratificado na Organização Internacional do Trabalho (OIT), para garantir o consentimento prévio dos povos nativos para pedidos territoriais de estrangeiros que desejam realizar atividades ou explorar recursos naturais em suas regiões.[7] Acompanhando esse mapa em mudança, há uma nova consciência das significativas diferenças na compreensão até mesmo dos conceitos mais elementares, em seus intercâmbios com seus interlocutores nos Estados dos quais fazem parte: ainda que exista uma significativa discrepância ao longo das Américas, devido ao fato de que diversos povoados e grupos sociais questionam os procedimentos governamentais para solicitar a um único organismo a implementação de políticas unificadas para o grande número de grupos étnicos

7 O Convênio 169 de Indígenas e Povos Tribais (<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169>) garante esse direito, que quando é ratificado por uma nação tem o status de mandato constitucional. Cabe destacar que dos 22 países que ratificaram a Convenção, 17 são da América Latina.

em seus países,[8] uma fonte ainda mais grave de conflito envolve a própria noção de propriedade e a aparente liberdade com que os *fuereños* (agentes do governo) podem deliberar a possibilidade de ignorar as queixas do povo sobre a terra ou recursos naturais.

Esse problema acontece devido às profundas diferenças entre o significado histórico dos diversos conceitos de propriedade e de território. Para muitos grupos, *território* é um termo de inclusão com implicações complexas que não se incorporam facilmente aos conceitos imperantes do significado de terra ou propriedade baseados no mercado. Isso é tão essencial que a própria Organização de Estados Americanos se vê obrigada a salientar sua importância no contexto da demanda para elaborar uma *Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas*. Essa discussão é essencial para nossa compreensão da origem do acompanhamento das demandas de autonomia dos povos nativos (OASCJPA, 2003:1-2):[9]

Os direitos territoriais são uma exigência central dos Povos Indígenas no mundo. Esses direitos são o substrato físico para sua capacidade de sobreviver como povos, para reproduzir suas culturas, para manter e desenvolver suas organizações e sistemas produtivos [...] Os Povos Indígenas fortaleceram suas organizações e desenvolveram uma luta mais organizada para exigir seus direitos. No centro dessas demandas estão os problemas relacionados com a terra, os territórios e os recursos naturais [...] esses direitos não são meramente um assunto imobiliário [...] Ao contrário, os direitos indígenas sobre a terra envolvem um conceito mais amplo e diferente, que se relaciona com o direito coletivo para sobrevivência como um povo organizado, com controle sobre seu habitat como condição necessária para a reprodução de sua cultura e para seu próprio desenvolvimento, ou como os especialistas indigenistas preferem, para levar adiante seus "planos de vida" e sua instituição política e social.

As áreas indígenas, consequentemente, são um amálgama complexo do qual depende a própria existência desses povos. Isso está claramente definido na Constituição brasileira, que concede renovada força à posse ancestral como base dos direitos territoriais, caracterizados por quatro características significativas: 1) posse ancestral

---

8 Ver a reveladora apresentação de Benno Glauser sobre esse problema em seus intercâmbios com líderes do povo Ayoreo do Paraguai (Venkateswar e Hughes, 2011: Cap. 1). Em seus sete capítulos, este livro oferece uma descrição heterogênea do ativismo indígena em muitas partes do mundo.

9 O grupo de trabalho encarregado de preparar a "Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas" foi formado depois de uma resolução da Assembleia Geral da OEA, em 1989. Em 2014, a declaração ainda deve ser aprovada, refletindo as profundas diferenças entre os interesses antagônicos no hemisfério.

permanente; 2) áreas necessárias para suas atividades produtivas, incluindo a reprodução de flora e fauna; 3) áreas necessárias para sua reprodução cultural e para sua sobrevivência como um coletivo; e 4) um habitat com a capacidade física e a forma para permitir o plano funcionamento dos mecanismos de autoridade e autogoverno dos Povos Indígenas. Estes territórios são o habitar necessário para sua vida coletiva, suas atividades, autogoverno e reprodução cultural e social.[10]

Os problemas surgem quando o Estado pretende exercer sua soberania mediante a expropriação, para construir infraestruturas, para explorar ou conceder concessões de exploração de recursos naturais, ou qualquer outra ação ou projeto que possa afetar as terras indígenas e o uso de seu território. O direito internacional agora restringe esse poder, obrigando os governos a fazerem uma consulta prévia, justa e formal com os povos indígenas afetados (Convênio 169, OIT, Nota viii). Posto que os povos indígenas estão consolidando suas exigências constitucionais e legislativas para codificar elementos simbólicos e políticos de autonomia e autogoverno, como elementos de autodeterminação, os governos se veem em um novo "terreno" ao tentar conciliar visões globais de "desenvolvimento" com esforços locais para alcançar o bem-estar.

Ao longo do continente americano, os governos continuam entendendo que os preços da propriedade da terra e dos recursos naturais podem ser fixados de acordo com os métodos do mercado e, no melhor dos casos, negociadores de boa vontade podem chegar a acordos mutuamente beneficiários para sua exploração, garantindo assim o "desbloqueio" para promover o desenvolvimento nacional mediante sua comercialização no mercado mundial. Nessas circunstâncias, parece quase incompreensível para os grupos de poder que outros grupos locais possam fazer objeção aos termos dessas negociações, negando-se inclusive a discutir a possibilidade de instalar uma empresa florestal, uma mina ou um complexo de geração de energia em suas regiões, já que influenciaram um delicado equilíbrio histórico e espiritual que eles consideram uma ameaça para sua estrutura social ou integridade cultural, definidas em termos de uma ou mais dimensões não-monetárias, para as quais uma compensação financeira é inconcebível.

A natureza e o alcance dessa luta são muito antigos. No final da época colonial, por exemplo, no século XVIII, as áreas reclamadas pe-

---

10 Capítulo VII, Artigo 231 da Constituição de 1988, como se resume no documento da OEA mencionando na nota anterior. Em outros lugares da América Latina, esses direitos territoriais estão protegidos constitucionalmente (Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México, Guatemala, Paraguai, Peru e Venezuela). Por outro lado, as constituições mais recentes, como a do Equador (1998), incluíram componentes ambientais e de gênero.

los indígenas no México foram chamadas de "Repúblicas de Índios", indicando que não representavam somente um pedaço de terra, mas toda uma forma de vida e de governo, apesar de estarem subordinadas à Coroa Espanhola. Essa disputa também tem antecedentes muito antigos: conhecida como a *Carta Magna das Liberdades* e a *Carta do Bosque*, o rei e a nobreza da Inglaterra acordaram, no final do "longo século XII", estabelecer limites ao seu poder para garantir a subsistência dos plebeus (Linebaugh, 2013: Cap. 2). A tradicional luta pela terra provocou a primeira revolução social do século XX no México, com diversa intensidade em todos os países latino-americanos durante os últimos cem anos.

A agitação dos últimos vinte anos representa uma mudança política dessa tradição para uma luta da defesa territorial, como está colocado na Declaração de Quito (2009) pela Comissão Internacional de Reforma Agrária Integral, de Via Campesina: "Pela Reforma Agrária e a Defesa da Terra e o Território!". Isso implica uma profunda mudança conceitual: "Exige-se uma forma específica de relação com a terra que é marcadamente diferente da imposta por promotores públicos e privados nos últimos cinquenta anos. Expressa uma prática soberana de vontade coletiva, que não contém elementos separatistas, mas que abertamente desafia as instituições governamentais. A figura política dessa afirmação se apresenta geralmente com autonomia" (Esteva, 2010: 65).

A defesa territorial é também um novo tema central nas cidades. A velha tradição de assentamentos ilegais, que formou a maioria das cidades latino-americanas durante o século XX, hoje se complementa com enérgicos movimentos para redefinir a vida urbana. O caso mais chamativo foi o da Argentina (2001-2002), mas de Oaxaca (2006) ao Brasil (2014), movimentos vibrantes expressam a vitalidade dos novos sujeitos sociais e as novas formas de protagonismo social (Colectivo Situaciones, 2002; Mariotti et al., 2007; Zibechi, 2008; Giarraca e Teubal, 2009).

2. CONSTRUINDO OS COMUNS: AS SOLUÇÕES LOCAIS SÃO ESFORÇOS COLETIVOS

Esse complexo processo para diferenciar território de propriedade e esclarecer o significado e a importância da propriedade social e do pertencimento como algo muito diferente das atividades individuais, envolve outra dimensão ainda mais importante: as comunidades geralmente se consideram parte dos "comuns", regional e inclusive globalmente. Mas diferentemente das discussões formais do conceito em grande parte da literatura acadêmica, sua compreensão dos bens comuns não pode ser reduzida simplesmente a uma coleção de "recursos comuns" como ar, água e outros recursos naturais compartilhados por todos, que foram o debate na "Tragédia dos Comuns" de Hardin

(1995).[11] Em vez disso, suas atividades são algo mais parecido ao que um dos principais historiadores desse processo descreve, "que existem movimentos ativos do fazer-comum humano e demandas globais de distribuição da riqueza e de salvaguarda dos recursos comuns em cada continente" (Linebaugh, 2013:279).

As organizações que de fato estão comprometidas, não estão envolvidas na formação de "uma economia alternativa, mas sim de uma alternativa à economia" (Esteva, 2014: i149). Os comuns se ampliaram para abrigar os componentes sociais e culturais da vida coletiva; não são simplesmente um conjunto de coisas ou recursos. Ao contrário, como muitos outros aspectos das sociedades que estamos debatendo, as organizações que estão criando conferem grande importância às relações sociais dentro da comunidade, assim como um firme compromisso para garantir a conservação e inclusive a ampliação dos comuns. Essa relação reflete uma transformação coletiva e perdurável do modo como a sociedade concebe e administra a si mesma, enquanto também desenvolve o fundamento para a gestão coletiva e comunitária.

Proteger, defender e governar os comuns são processos complexos e arriscados. Complexos porque abarcam todos os aspectos da existência social e biológica; arriscados, porque implica desafiar aos poderes fáticos e questionar a legitimidade de seu "estado de direito" — ou seja, o sistema legal que criou e perpetuou uma sociedade profundamente injusta, exacerbando as desigualdades sociais e acelerando a destruição do meio ambiente. Essa disputa sobre a natureza do Estado tem origem em uma recusa dos fundamentos filosóficos de ordem hegemônica, baseada na ideia de um só "contrato social" que pressupõe a possibilidade de aplicar normas universais, como "justiça social", "igualdade" ou inclusive "democracia", imparcialmente para atender as necessidades de todos os grupos sociais.[12] Por essa razão, também implica uma recusa *prima facie* da legitimidade das "autoridades" nacionais, que assumem seu direito a transferir recursos da comunidade — os comuns — a terceiros por qualquer razão, sem levar em consideração o bem-estar das cidades, as decisões locais ou considerações históricas e ambientais, como é a prática comum no contexto mineiro, florestal e de gestão da água, e que atualmente se estende para questões complexas de bio e nanotecnologia em muitas

---

11 O mesmo Hardin se viu obrigado a reconhecer, ao final de sua vida, que somente examinou a "tragédia" de regimes de acesso aberto, como os dominantes hoje em dia, e não os comuns (The Ecologist, 1993: 13).

12 Luis Villoro (2003) oferece uma análise profunda das diferenças nos significados dos contratos sociais em diferentes contextos sociais.

nações.[13] Portanto, os esforços para promover a solidariedade entre os diversos grupos sociais exigem um enfoque político no qual cada grupo deve se libertar das instituições sociais e políticas dominantes, incapazes de atender suas necessidades particulares.

No entanto, consolidar os fundamentos dessa sociedade implica muito mais que realizar atividades específicas ou estabelecer instituições apropriadas para a governança ou gestão. A sociedade solidária requer compromissos pessoais de cada membro para assumir responsabilidade pelo bem-estar dos demais e limitar as demandas individuais de acesso aos recursos coletivos (Martínez Luna, 2010; Robles e Cardoso, 2008). Para fortalecer essas bases, é essencial começar com uma visão comum da sociedade como um conjunto, cujo ponto de partida seja reverter a tendência histórica de enriquecimento de poucos à custa da maioria. Nesse sentido, incorporou decisões coletivas para garantir a transparência e a participação direta na tomada de decisões e a responsabilidade universal para a administração ou a aplicação dessa dinâmica. Desafia a presunção da liberdade do indivíduo dentro do grupo, obrigando cada membro a medir cuidadosamente seu impacto sobre os outros e a totalidade do grupo, e a guiar-se pela referência de seu impacto sobre a coletividade em suas decisões e ações. Em termos históricos e especialmente à luz da prática na sociedade globalizada de hoje, é necessária uma redefinição da relação das pessoas com sua sociedade, recusando a noção de que uma pessoa tem o direito irrestrito a afastar-se de — ou inclusive se opor — ao bem-estar da comunidade depois de ter participado no processo de chegar a uma decisão.

Esse ponto de partida tem implicações importantes para a forma em que se determinam as prioridades e na qual as atividades estão organizadas. Talvez uma das mais chamativas e exigentes dessas é a necessidade de reverter a organização hierárquica dos lugares de trabalho: obviamente, os indivíduos devem receber um pagamento por seu trabalho, mas não deveriam ter de se submeter a relações sociais autoritárias e de desprezo para satisfazer suas necessidades básicas. A organização proletária existente na sociedade é parte de uma condição subjacente da falta de defesa dos trabalhadores, inclusive incapazes de sobreviver sem ingressar à força laboral. A alternativa em construção aqui parte da presunção de que todos os membros da sociedade gozam do direito legítimo a uma forma de vida socialmente determinada, independentemente de suas contribuições para a produção ou

13 As leis mexicanas dão ao governo o direito a expropriar terrenos comuns para obras públicas ou de interesse público. Em 2013, a Constituição foi reformada para permitir que esse poder pudesse ser aplicado em benefício de operadores privados.

rendimentos. Sua participação nas atividades coletivas se baseia não somente no sentido do dever e do pertencimento à comunidade, mas também em uma obrigação imposta explicitamente pelas autoridades comunitárias. Esse enfoque elimina a dupla alienação do trabalho moderno: dos frutos do trabalho e da lógica da atividade criativa.

3. CRIANDO O FUNDAMENTO PARA A GOVERNANÇA COMUNITÁRIA: GERAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO EXCEDENTE

A decisão de criar formas autônomas de autogoverno no contexto do Estado-nação representa um desafio audaz para o modelo que impera na governança e de justiça social e econômica, baseado na democracia representativa e seu casamento com o livre comércio. Arraigado no compromisso de definir e defender seus territórios, o processo envolve a criação de novas instituições e processos para a apropriação social do entorno natural e dos sistemas produtivos criados para assegurar sua capacidade de manter e fortalecer sua comunidade, para satisfazer suas necessidades básicas e facilitar o intercâmbio com seus pares (troca) e no mercado. Os mecanismos estabelecidos pelas comunidades para a gestão frequentemente envolvem dinâmicas complexas para a concentração entre os diferentes grupos dentro das comunidades, assim como formas para delegar responsabilidades a seus membros com base em seus conhecimentos e compromisso social, ou para garantir uma ampla participação política e a prestação de contas.

Portanto, não é apenas a própria escolha de atividades, mas também os processos de implementação das mesmas, que resulta crucial para o delineamento dos mecanismos sociais que contribuem para os resultados desejados relacionados com a igualdade e a sustentabilidade. Na discussão sobre os projetos individuais com os quais estivemos em contato (ver a seção seguinte), um aspecto interessante da análise é que não é somente a eleição da técnica, mas também — a frequentemente tão importante quanto — a natureza das atividades. Falam de uma preocupação por atender as necessidades básicas socialmente definidas dos membros das comunidades criando também um equilíbrio entre o uso dos recursos naturais e a restauração, regulação do uso da terra e conservação do ecossistema do qual se extraem.

O que torna essas atividades únicas é que estão sendo organizadas por grupos que se reúnem de maneira voluntária para garantir sua viabilidade e continuidade. Em muitos casos, procuram regenerar o tecido social deteriorado igualmente por forças internas e externas. Enquanto nos focamos na natureza coletiva da tomada de decisões, também será importante compreender os mecanismos que tornam possível a consolidação da comunidade e sua capacidade para avançar. Durante nossas interações com as comunidades em sua busca de

soluções que proporcionaram os meios para seguir adiante, identificamos uma característica substancial que contribuiu para esse êxito, e que também explica sua capacidade para consolidar a capacidade de implementar o modelo de governança coletiva que é fundamental para a continuidade da sociedade e seu potencial para garantir melhorias nas vidas de seus membros: a organização explícita de recursos sociais e produtivos para gerar um excedente para "reinvestimento" e "redistribuição" (Baran, 1959).

A importância crucial do excedente na gestão da comunidade é um aspecto do processo administrativo frequentemente invisível e mal compreendido. Grande parte da literatura descreve as comunidades rurais em geral e os grupos indígenas em particular vivendo no limite da subsistência, já que a pobreza de recursos materiais limita sua capacidade para avançar e reduz as oportunidades de ampliar a gama de atividades que podem empreender. Contrariamente a isso, nossas relações com comunidades ao longo das Américas revelam a capacidade e o compromisso de muitos para produzir esse excedente e gerenciá-lo coletivamente, usando-o para recompensar os membros que fizeram contribuições importantes na produção e canalizando o restante para fins coletivos.

Centrando a atenção nos processos de produção e gestão do excedente dentro dos limites para satisfazer necessidades socialmente definidas e as possibilidades de seus ecossistemas, essa estrutura de gestão coletiva dos diversos projetos locais demonstrou ser eficaz na construção de um contexto de justiça ambiental que se mostra tão difícil de conseguir nas sociedades maiores das quais fazem parte. Diferentemente dessas outras sessões da sociedade fortemente ligadas à economia de mercado global, essas comunidades criaram possibilidades de se organizar para assegurar que seus membros não tenham de sofrer pobreza extrema e o desemprego. Como resultado, estão gerando ativamente um potencial produtivo muito maior do que pode ser apreciado por uma simples contabilidade dos recursos financeiros que têm à disposição. Uma parte desse potencial está bem documentada na literatura, como o caso do trabalho "voluntário" que se espera de todos os membros para tarefas coletivas que incluem construção e manutenção de infraestrutura ou conservação dos ecossistemas (p.ex. *tequio*, *minga*).

Os mecanismos sociais para a designação e rotação de cargos administrativos e políticos, tão importantes para a governança, são outra forma em que os recursos, que frequentemente são invisíveis na economia de mercado ou no balanço da contabilidade formal, são gerados nessas organizações comuns. Mas igualmente importante, o compromisso de inserção ou participação universal também cria uma responsabilidade compartilhada dos membros para contribuir com as

tarefas coletivas, garantindo que a maioria das pessoas esteja envolvida em uma multiplicidade de atividades para seu próprio benefício e o da comunidade.

O excedente existiu na organização humana desde tempos imemoriais. Ainda quando não existia nenhuma instituição formal para o intercâmbio e a acumulação, a construção de grandes e pequenos projetos para canalizar a água ou criar monumentos é um testemunho da capacidade das sociedades para avançar além de suas necessidades imediatas, construindo projetos para aumentar a capacidade produtiva ou a grandeza de seus "líderes". O que distingue as inumeráveis comunidades guiadas por cosmovisões afastadas das baseadas no benefício material e o benefício individual a expensas do conjunto, é sua capacidade para promover uma ampla participação em prol do bem-estar geral.

Recentemente, essas sociedades melhoraram suas possibilidades para implementar novos projetos, aproveitando os avanços na ciência e na tecnologia, e igualmente incorporar de forma crítica conhecimentos e contribuições do passado, gerando oportunidades para uma produção maior ou mais eficiente, assim como meios mais eficazes para melhorar seu bem-estar e sua habilidade para proteger seus ecossistemas. Mediante o exame da disponibilidade e mobilização do excedente, as comunidades estão mais bem equipadas para determinar a melhor maneira de aplicar suas visões em longo prazo. O que surpreende acerca das experiências individuais com as quais estivemos associados é o claro entendimento de muitos dos participantes e dos líderes de como determinadas atividades podem contribuir para objetivos gerais.

4. ENFOQUES COMUNS PARA A JUSTIÇA AMBIENTAL

Por todo o continente americano, as comunidades estão participando no planejamento e implementação de soluções locais que contribuam em sua extensa luta pela justiça ambiental em circunstâncias de perseguição e violência aberta, exercidas pelos poderes do Estado sobre as sociedades das quais fazem parte. Enquanto devem dedicar grande quantidade de energia para proteger-se contra as forças que tentam controlar seus recursos naturais e submeter-lhes às diferentes disciplinas dos mercados e aos sistemas políticos, é notável que continuem mobilizando-se em nível local e nacional, quando se associam internacionalmente com outras comunidades e organizações não governamentais para consolidar novas linhas de tecnologias de produção e experimentar maneiras de melhorar as atividades existentes.

Essas ações são o produto da complexa interação de forças dinâmicas dentro das comunidades e suas reações a pressões externas. São

parte da busca de uma identidade única que se tornou cada vez mais importante na medida em que esses povoados fazem valer legalmente seu direito à autodeterminação, tal como se define por suas variadas histórias e sua compreensão dos privilégios concedidos conforme o Convênio 169 da OIT e acordos similares, promulgados em outros organismos internacionais, e os esforços em curso na Organização dos Estados Americanos (2003) para elaborar um compromisso similar (ver Nota ix). No México, como em outros lugares, esse processo tem uma longa história, que foi sintetizada na Constituição de 1917, quando as comunidades indígenas foram reconhecidas e lhes foram concedidos direitos coletivos na Reforma Agrária.[14]

Durante a segunda metade do século XX, as comunidades mexicanas travaram uma batalha implacável e difícil para fazer valer seus direitos para ter controle sobre as terras que foram capazes de conservar ou de recuperar depois da Revolução. Eram particularmente eficazes em bloquear contratos de exploração de suas florestas comunitárias das firmas privadas que haviam recebido concessões para gerenciá-las (Bray e Merino, 2004). Hoje em dia existe uma grande variedade de planos de gestão vigentes, testemunho das habilidades que as comunidades adquiriram ao tentar conciliar pressões para assegurar a conservação, com a necessidade de criar empregos e gerar ingressos. A literatura oferece uma vasta relação dessa variedade de estratégias, e muitos estudos exploram o nexo entre esses enfoques e as cosmologias das comunidades participantes, particularmente em florestas comunitárias, que constituem 71% das matas da nação (por exemplo, Bray et al., 2007; Cronkleton et al., 2011; Barkin e Fuente, 2013; Stevens et al., 2014).[15]

---

14 A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 (<http://undesadspd.org/indigenouspeoples/declarationontherightsofindigenouspeoples.aspx>) deveria servir para reforçar a emenda de 1992 ao Artigo 4 da Constituição Mexicana afirmando a "composição pluricultural" do país. Infelizmente, as mudanças legislativas não foram acompanhadas de ajustes na estrutura legal para definir a relação judicial entre o Estado e as dezenas de povos indígenas. Continuam surgindo graves conflitos porque a legislação recente (2013-2014) reforça o direito do Estado a apropriar-se dos recursos em territórios reconhecidos como pertencentes a muitos desses povos, apesar de sua declarada oposição em termos de Convênio da OIT.

15 Os esforços para assumir o controle coletivo das florestas iniciaram na década de 1970 (Simonian, 1995). Hoje em dia, o movimento das florestas comunitárias do México é reconhecido como um dos mais eficazes e sustentáveis do mundo, abarcando mais de uma quarta parte do território da nação com diferentes estratégias de manejo citadas como amostra. A Rede Mexicana de Organizações Camponesas Florestais e o Conselho Civil Mexicano para a Silvicultura Sustentável, CCMSS (<http://www.mocaf.org.mx> e <http://www.ccmss.org.mx>) continuam desempenhando um papel importante na coordenação de suas atividades e proporcionando informação sobre sua história e conquistas.

O movimento para reafirmar as identidades indígenas no México foi reforçado ainda mais após o levante de 1994, em Chiapas, do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) (Muñoz, 2003).[16] Desde então, a atividade e visibilidade dos povos indígenas em todo México aumentou juntamente com um reconhecimento gradual de sua importância dentro da população, devido a e apesar da crescente intensidade das ações repressivas por parte do Estado e de outros atores, incluindo corporações privadas com concessões nestes territórios e grupos organizados em diversos setores da sociedade.[17] Um relatório das iniciativas que estão sendo implementadas nessas comunidades seria muito longo para sua inclusão aqui, mas basta dizer que a discussão de muitos deles do Congresso Nacional Indígena, e a crescente circulação de informação e reuniões entre membros, estão contribuindo para fortalecer a determinação e capacidade de seus membros para levar adiante seus projetos.

Com relação a seus esforços por ganhar reconhecimento e elaborar estratégias de gestão local, o controle dos recursos hídricos foi particularmente polêmico devido ao fato de que as comunidades tentam fazer valer seus direitos a um abastecimento adequado e a proteger suas fontes de água. Nós estamos acompanhando varias comunidades em seus esforços por reforçar o controle em seus territórios mediante o desenvolvimento de sistemas para a gestão dos recursos hídricos e a organização para impedir invasões das autoridades nacionais e estatais que tentam limitar seu acesso histórico.

Esses movimentos agora se encontram inextricavelmente combinados com outros, em oposição a projetos de construção em grande escala para represas projetadas para aproveitar a água para a geração de eletricidade, ou para seu traspasse entre baías a grande distância para abastecer zonas urbanas, nas quais o envelhecimento da infraestrutura e o aumento excessivo do consumo estão provocando escassez, devido à falta de capacidade técnica e administrativa das burocracias dominantes.

Como resultado, muitas comunidades que historicamente foram capazes de satisfazer suas próprias necessidades e inclusive compar-

---

16 cf. <http://enlacezapatista.ezln.org.mx>

17 A mesma definição de indígena no Censo do INEGI (Instituto Nacional de Estatística e Geografia) foi modificada em 2010 como consequência da inadequada classificação anterior, baseada na fluidez de um indivíduo em uma língua nativa. Enquanto Bonfil Batalla menciona em seu inovador livro de 1987 que existem cerca de 8 milhões de indígenas, o Censo reportou somente 6 milhões em 1990. No entanto, hoje existem 18 ou 20 milhões de pessoas que se consideram indígenas (Toledo, 2014). A população indígena mexicana é a maior de qualquer país no hemisfério; Bolívia, Equador e Guatemala têm as maiores proporções.

tilhar os excedentes com as comunidades vizinhas, agora se encontram envolvidas em coalizões com terceiros, defendendo suas fontes de água, junto a economistas que geralmente argumentam que os enfoques das obras públicas e de engenharia do setor público são inapropriados e que simplesmente adiam "o dia do juízo final" com respeito à necessidade de uma abordagem mais ecológica e informada da gestão da água.

Uma descoberta interessante em nossas colaborações com comunidades envolvidas na proteção das fontes de água é a combinação de tecnologias tradicionais e de vanguarda para proteger suas fontes naturais, riachos e mananciais dos que dependem. Essa combinação de tecnologias com participação direta da comunidade na gestão da água contrasta fortemente com o enfoque das autoridades nacionais da água, que evitam a diversidade local, preferindo um modelo administrativo homogêneo, propício para uma administração centralizada e soluções de engenharia. Em resposta às grandes diferenças nas condições locais, existem muitos manejos tecnológicos de economia de água que estão sendo implementados pelas comunidades, como a instalação de banheiros secos e a separação dos fluxos de águas negras e cinzas, para permitir o processamento biológico passivo e de baixo custo, compatível com práticas ambientais restauradoras.

Um projeto particularmente digno de menção é o "Água para Sempre", no estado de Puebla, que transformou um milhão de hectares de um planalto árido bastante irregular, utilizando tecnologias "apropriadas", para construir um grande número de projetos de manejo de baixo impacto, incluindo barragens e tanques de rocha para canalizar fluxos superficiais e coletar os escoamentos, recriando aquíferos subterrâneos e estruturas encontradas em alguns dos projetos de irrigação mais antigos no hemisfério ocidental desde o século XI. Esse projeto, que começou na década de 1980, é notável porque combina atividades agroecológicas e agroindustriais de manejo comunitário e de empresas pertencentes aos participantes, criando empregos e produtos atrativos para os consumidores por suas qualidades sociais, ecológicas e nutritivas (Hernández Garciadiego e Herrerías, 2008).[18] Na Bolívia, a experiência da "Guerra da Água" do ano 2000, em Cochabamba, continua viva na memória das pessoas, já que os comitês locais de água ainda se organizam ativamente enquanto resistem

18 Este projeto continua mobilizando a participação de mais de 100 mil pessoas em uma região que esteve em operação por mais de um quarto de século. Centrando-se em uma ampla gama de atividades que criam numerosas oportunidades e que requerem inclusive uma maior gama de habilidades, a região está motivando as pessoas a permanecerem, fortalecendo as comunidades e melhorando o bem-estar dos povos.

ao empenho do Estado em administrar os bens comuns (Fogelberg, 2013; Dwinell e Olivera, 2014).

Essas propostas de gestão comunitária compreendem muitas áreas importantes da existência coletiva de seus membros, mas não podem prover todas as necessidades da comunidade. Contar com fornecimento adequado de água e modelos sustentáveis para a gestão das matas oferece pontos de partida importantes para construir comunidades mais fortes e resistentes. Infelizmente, houve pressões recentes sobre os governos nacionais para aumentar a produção de energia procedente de fontes renováveis, que estão acentuando os conflitos com comunidades indígenas ameaçadas de serem expulsas de seus territórios.[19] No México, a negativa do governo em permitir que as comunidades indígenas empreendam seus próprios projetos de micro -hidroeletricidade evidencia claramente o temor relacionado ao nível de independência que esse tipo de atividade poderia promover.

Apesar desses obstáculos e conflitos nos setores de eletricidade e água, numerosas comunidades estão promovendo atividades produtivas para atender suas necessidades básicas e produzir bens que possam ser trocados por outros. Os esforços em curso estão orientados para a identificação de novas atividades que façam uso dos recursos renováveis disponíveis para produzir bens que possam ser intercambiados com terceiros, de maneira vantajosa, para satisfazer essas necessidades básicas. O objetivo desse enfoque é induzir dinâmicas sociais que agrupem os produtores em organizações mais fortes, que se convertam, por sua vez, em parte de suas comunidades.

Como parte desse esforço, muitos grupos estão acompanhando comunidades na introdução de atividades complementares e ajudando-as a modificar ou introduzir novas tecnologias que fortaleçam suas capacidades organizativas para contribuir para o bem-estar coletivo. O objetivo dessas iniciativas é colaborar com os esforços da comunidade para reforçar suas próprias capacidades para governar-se. Uma das mais importantes organizações dedicadas a acompanhar os povos no fortalecimento de suas comunidades, permitindo-lhes satisfazer da melhor maneira os desafios da garantia de um melhor estilo de vida, é La Via Campesina (VC). Esse grupo tem presença em 73 paí-

---

19 O alcance e a intensidade das disputas que originam os conflitos paradigmáticos em relação ao modelo apropriado para o manejo de água e seu uso são tais, que um número completo do Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2006) foi dedicado ao tema. Na mesma linha, o 2013 World Social Report (2013) da UNESCO, aborda a necessidade de um novo tipo de ciência social causada pelo alcance dos impactos sociais das mudanças ambientais resultantes de modelos contraditórios de gestão ambiental e os direitos legítimos dos povos indígenas.

ses, representando mais de 200 milhões de membros. Seu propósito é promover a produção de alimentos mediante técnicas agroecológicas para orientar os grupos de produtores a uma maior autossuficiência.

Em 1996, a VC aumentou e redefiniu a soberania alimentar, associando-a com a capacidade de determinar de forma autônoma o que comer e como produzir isso (Rosset, 2013).[20] Suas conquistas se refletem melhor na polêmica decisão da FAO de declarar 2014 o Ano Internacional da Agricultura Familiar (CEPAL/FAQ/IICA, 2014), quando as organizações declaram o seguinte, de forma bem melancólica: "Países veem a agricultura familiar como a chave para a segurança alimentar e o bem-estar rural". A VC também assinalou que era a primeira vez em seus quase sessenta anos de história que a FAO fazia referência ao tema da agroecologia, uma das estratégias principais que podem garantir o controle da agricultura pelos produtores e uma resposta adequada para a necessidade de garantir a segurança alimentar das sociedades.

Outros grupos sociais participam ativamente nas atividades que promovem mudanças sociais, políticas e produtivas para contribuir para a melhoria de suas próprias vidas, assim como as dos demais, ao mesmo tempo em que se tenta conservar e melhorar a qualidade do meio ambiente e a sustentabilidade. Em Chiapas, no México, os Caracoles (organismos de governo local estabelecidos em território Zapatista) estão contribuindo para esse objetivo, melhorando diretamente as vidas das centenas de milhares de seus membros enquanto também oferecem um modelo de organização social e de mudança que continua tendo um poderoso efeito sobre outras comunidades, bem como em outros países.[21] Existe ampla evidência de que suas atividades estejam melhorando o bem-estar, contribuindo para a diversificação da economia e aumentando a produtividade em uma região onde talvez até quinhentas mil pessoas estejam participando. Assim, os povos alcançaram um altíssimo nível de autossuficiência em alimentos, saúde e educação (Baronnet et. al., 2011).

Na América do Sul, as comunidades andinas participam igualmente na promoção de estratégias coletivas, conhecidas como "Bem viver" (*Sumak Kawsay*, versão original em quéchua).[22] Ao longo das Américas, grupos de comunidades participam nas mobilizações para

---

20 Cf.<http://viacampesina.org>.

21 Cinco Caracóis ou "Juntas do Bom Governo" se estabeleceram em 2003 para implementar uma estrutura de governança local no território Zapatista.

22 Existe uma ampla literatura descrevendo e avaliando este enfoque e propostas similares para estratégias alternativas que melhoram a qualidade de vida de uma maneira "sustentável", que emergiram de cosmovisões indígenas (por exemplo, Acosta, 2013; Huanacuni, 2011; Lang, 2013; Bretón, 2005 e 2013).

defender seus territórios, culturas e sociedades da invasão por parte daqueles que ambicionam seus recursos, ou de instituições que podem desgastar o fundamento de suas diferenças. Existem grupos como "Idle no More" no Canadá, a Confederação Haudenosaunee (Iroqués) no Oeste de América do Norte, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) no Brasil, os Mapuches no Chile e muitos outros em toda a região, assim como o Congresso Nacional Indígena, a Assembleia Nacional de Afetados Ambientais e a Rede Mexicana de Afetados pela Mineração.

Do mesmo modo, existe uma coalizão de povos indígenas na América e uma série de organizações não-governamentais internacionais que promovem estratégias para o melhor aproveitamento dos recursos, mas a maioria das mobilizações são agrupamentos apenas defensivos, que ajudam a proteger uns grupos contra outros que tentam tomar o controle de seus recursos, ou a se organizarem para impedir atividades que poderiam contaminar suas terras ou suas águas (Vergara-Camus, 2014).

Acompanhando essas ações de resistência, muitas comunidades estão envolvidas em outras atividades construtivas, promovendo a colaboração com pesquisadores universitários e da sociedade civil, que estão contribuindo para explicar o valor do trabalho, para a diversificação das economias e para o melhoramento da produção de maneira sustentável (Toledo et al., 2013; Toledo e Ortiz-Espejel, 2014). Uma aplicação que demonstrou ser particularmente ilustrativa foi a inclusão dos abacates não comerciais, que estavam causando uma carga ambiental, nas dietas dos porcos de engorda em criadouros domésticos, resultando em mudanças metabólicas que produzem carne baixa em colesterol, melhorando a renda das produtoras, já que essa carne está sendo comercializada nos mercados locais como um produto de primeira qualidade. Neste caso, como em outros baseados em um paradigma similar, as mulheres indígenas foram especialmente beneficiadas, já que elas colocaram em ação os projetos e prontamente foram reconhecidas por suas capacidades de liderança (Barkin, 2012; Fonte e Ramos, 2013).

Com um enfoque diferente, ativistas acadêmicos estão trabalhando com produtores de diversas regiões para proteger e melhorar a produção de uma bebida alcoólica tradicional mexicana — o mezcal —, modificando as técnicas tradicionais de plantação e colheita de agaves, cuidando das matas e enriquecendo a vida da comunidade mediante a promoção da produção cooperativa, que está contribuindo para aumentar os ingressos e a reabilitação dos ecossistemas (Delgado, 2014). Em Guerrero, México, esse trabalho é parte de um ambicioso programa do Grupo de Estudos Ambientais (Illsley et al., 2007) para a pro-

moção cooperativa de formas locais do "Bem Viver" e a restauração de ecossistemas, que foi reconhecido com o "Prêmio Equador" em 2012, pelo Programa das Nacionais Unidas para o Desenvolvimento.

Em outra região de Oaxaca, quatro comunidades continuam cuidando de suas árvores de amora-branca, criando bichos da seda para produzir o fio tradicional com o qual tecem peças muito atrativas e a preço excelente, mostradas e comercializadas localmente e através de um bem administrado Museu Têxtil. Em outros lugares, estão experimentando novas plantações de variedades perenes de algodão indígena (cultivados antes da Conquista espanhola) com os quais tecem magníficos artesanatos como uma alternativa ao algodão geneticamente modificado, que atualmente domina a indústria artesanal.

No Peru e mais recentemente na Bolívia, uma organização de desenvolvimento e promoção técnica bem estabelecida, o Pratec, está implementando estratégias efetivas para a aprendizagem da comunidade, melhorando a produção nas ecologias múltiplas do mundo andino, centrando-se em batatas, mas equilibrando cuidadosamente seu trabalho para apoiar o progresso diversificado com outros recursos (Gonzales, 2014).[23] O ecoturismo é outra atividade ainda mais polêmica, porque se trata de uma abertura explícita da comunidade aos *fuereños*, que com frequência são incapazes de compreender a magnitude do abismo econômico e cultural que os separa de seus anfitriões (Barkin, 2002).

Em outras regiões, os povos indígenas, camponeses e trabalhadores industriais estão explorando novas rotas para reorganizar seus lugares de trabalho e contribuir para a melhoria dos padrões de vida para eles e suas comunidades. Novos sistemas de produção estão sendo inventados à medida que os trabalhadores ocupam algumas fábricas fechadas e continuam as operações, mudando os sistemas de gestão e de incentivos (Ruggeri, 2013; Ness e Azzellini, 2011). Em muitos casos, as iniciativas não somente colocaram os produtores diretos no controle das empresas, mas também frequentemente

---

23 A extensão dessa criatividade não pode ser mostrada nesta discussão. Para mais detalhes sobre os projetos mencionados neste parágrafo, consulte as seguintes páginas na Internet: <http://geaac.org, http://www.equatorinitiative.org/index.php?option=com_winners&view=winner_detail&id=67&Itemid=683&lang=es><http://www.museodetexitoaxaca.org>, e <http://www.pratec.org>. Entre os grupos que participam em nosso projeto, as comunidades indígenas e camponesas se dedicam à agricultura urbana, separação de resíduos para a reutilização e aproveitamento da água da chuva. Perto do centro da capital de Oaxaca, uma dessas iniciativas recebeu um reconhecimento nacional ("Prêmio Governo e Gestão Local") em 2012 (<http://oaxaca.me/recibe-san-bartolo-coyotepec-premio-nacionalpor-el-cuidado-ecologico>).

criaram possibilidades de inclusão da comunidade nas decisões e de incorporar o impacto sobre o meio ambiente ao novo critério de tomada de decisões.[24]

5. PERSPECTIVAS DAS ESTRATÉGIAS ALTERNATIVAS PARA A JUSTIÇA AMBIENTAL

Enquanto essas iniciativas estão mudando o mapa da América (Navarro e Bessi, 2014), muitos outros desenvolvimentos ameaçam desgastar as possibilidades para melhorar a vida dos povoados e do cuidado do meio ambiente. Em todo o hemisfério, a governança ambiental consiste maioritariamente em tentativas de minimizar os impactos sociais e ecológicos prejudiciais das atividades agressivas, que são o fundamento das estratégias para o desenvolvimento nacional e internacional. O trabalho industrial está se intensificando e inclusive é cada vez mais alienante, e os trabalhadores contam com menos proteção. Também estão se abrindo vastos territórios novos para concessões para exploração e produção de recursos naturais, com terríveis impactos ambientais. A privatização dos serviços públicos e a deterioração da qualidade daqueles que permanecem no setor público são uma ameaça palpável para os povos em cada país.

Ao mesmo tempo em que as comunidades indígenas estão afirmando seus recém-reencontrados direitos para prosseguir com suas atividades de gestão florestal e de água, paralelamente os governos estão promovendo iniciativas em grande escala para empresas transnacionais que ameaçam alterar o delicado equilíbrio das atividades produtivas das quais as comunidades dependem para sua subsistência e para o equilíbrio dos ecossistemas.

Esses projetos geram questionamentos fundamentais acerca da capacidade das comunidades para defender seus territórios, incluindo seu substancial patrimônio cultural, social e produtivo que os integram e a seus ecossistemas.

Os conflitos continuam até o presente, apresentando diferenças aparentemente irresolúveis e encontros frequentemente violentos, devido ao fato de que as minerações, o ecoturismo e outros projetos ameaçam a própria existência das comunidades, como as recentes reformas energéticas no México, a fratura hidráulica (*fracking*) e outras formas de extração de recursos. Geralmente, as comunidades

---

24 Uma revisão de muitas dessas iniciativas, que implicam diferentes modelos organizativos e a cooperação entre os produtores e que envolvem não só os aspectos produtivos, mas também as instituições de governança, que agora estão incorporando comunidades inteiras no processo de gestão (por exemplo, Bollier e Helfrich, 2012; Burbach et al., 2013; Colectivo Lavaca, 2007; Giarraca e Teubal, 2005; Piñeiro, 2011; Rebón, 2004; Sitrin, 2005; Webber e Spronk, 2011).

recusam a hipótese de que os sacrifícios que essa destruição acarreta podem ser compensados com ofertas monetárias que somente lhes obrigariam a seguir por um caminho de marginalização institucionalizada, como indivíduos isolados — uma vida de oportunidades limitadas sem os sistemas de apoio social e a segurança das redes que suas comunidades oferecem.

As iniciativas em curso para fortalecer ou gerar "nichos de sustentabilidade" por parte de comunidades rurais e indígenas da América são importantes e animadoras. Enquanto o impulso no mercado global está ameaçando claramente os grupos sociais e ecossistemas em todo o mundo, os contínuos e bem-sucedidos esforços de povos rurais e indígenas para implementar suas próprias estratégias para a mudança social e produtiva, que deliberadamente incorporam o meio ambiente no processo, oferecem uma janela que nos permite ver as possibilidades que podem ser encontradas na tentativa de se conseguir que a justiça ambiental seja uma realidade para segmentos da população cada vez maiores. Mas isso não acontecerá nos lugares em que domine a estrutura capitalista de produção e controle. Portanto, a implementação de soluções locais que criem áreas de ação autônoma será ainda mais significativa e eficaz enquanto os espaços dominados pelo mercado mundial continuam sofrendo deterioração ambiental e acentuados conflitos sociais.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, A. 2013 El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otro mundo (Barcelona: Icaria).

Apffel-Marglin, F.; Kumar, S. e Misra A. 2010 Interrogating Development: Insights from the margins (Nueva Delhi: Oxford University Press).

Apffel-Marglin, F. e Marglin, S. 1996 Decolonizing Knowledge: From development to dialogue (Oxford: Clarendon Press).

Baran, P. A. 1959 La Economía Política del Crecimiento (México: Fundo de Cultura Econômica).

Barkin, D. 2012 "Communities Constructing Their Own Alternatives in the Face of Crisis", Mountain Research and Development, N° 32, S1: S12-S22.

Barkin, D. 2002 "Indigenous Ecotourism in Mexico: An opportunity under construction" in McLaren, D. (ed.) Rethinking Tourism and Ecotravel (Westport: Kumarian Press).

Barkin, D.e Fuente, M. 2013 "Community Forest Management: Can the green economy contribute to environmental justice?", Natural Resources Forum, Vol. 37, N° 3: pp. 200-210.

Barkin, D. e Lemus, B. 2014 "Rethinking the Social and Solidarity Society in Light of Community Practice", Sustainability, Vol. 6, N° 9: pp. 6.432-6.445.

Baronnet, B.; Mora Bayo, M. e Stahler-Sholk, R. (eds.) 2011 Luchas 'muy otras'. Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas (México: CIESAS/UNACH/UAM).

Bessi, R. e Navarro S. F. 2014 "The Changing Map of Latin America", http://www.truth-out.org/news/item/24981-across-latinamerica-a-struggle-for-communal-land-and-indigenousautonomy acesso 1º de agosto de 2014.

Bollier, D. e Helfrich, S. 2012 The Wealth of the Commons (Amherst: The Levellers Press).

Bonfil Batalla, G. 1987 México Profundo: Una civilización negada (México: Grijalbo).

Bray, D. B. e Merino-Pérez, L. 2004 La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias (México: SEMARNAT/Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C./Fundação Ford).

Bray, D. B.; Merino-Pérez, L. e Barry, D. (eds.) 2007 Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales (México: Instituto Nacional de Ecologia).

Bretón, V. 2013 "Etnicidad, desarrollo e 'Buen Vivir': Reflexiones críticas en perspectiva histórica", Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, N° 95: pp. 71-95.

Bretón, V. 2005 "Los paradigmas de la 'nueva' ruralidad a debate: el proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador", Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Caribeños, N° 78: pp. 7-30.

Burbach, R.; Fox, M. e Fuentes, F. 2013 Latin America's Turbulent Transitions: The future of twenty-first century socialism (Londres: Zed).

Colectivo Lavaca 2007 Sin patrón: Fábricas y empresas recuperadas por sus trabajadores. Una historia, una guía (Buenos Aires: Cooperativa de trabalhadores Lavaca Editora).

Colectivo Situaciones 2002 19 y 20: Apuntes para el nuevo protagonismo social (Buenos Aires: Colectivo Situaciones/ Ediciones mano a mano).

Comisión Económica para América Latina/Food and Agriculture Organisation/Instituto Internacional de Cooperación Agrícola 2014 Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en

las Américas: Una mirada hacia América Latina y el Caribe (San José: IICA).

Cronkleton, P.; Bray, D. B. e Medina, G. 2011 "Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institutions: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia", Forests, Vol. 2, N° 2: pp. 451-473.

Delgado Lemus, A. 2014 "Ampliando Gustos Históricos" en Mural. Suplemento Negocios, 31 de agosto, http://www.mural.com.

Dietrich, W. et al. 2011 Peace Studies: A Cultural Perspective (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Dwinell, A. e Olivera, M. 2014 "The water is ours damn it! Water communing in Bolivia", Community Development Journal, N° 49, Suppl. 1: i44-i52.

The Ecologist 1993 Whose Common Future? Reclaiming the Commons (Londres: Earthscan).

Esteva, G. 2010 "From the Bottom-up: New Institutional Arrangements in Latin America", Development, Vol. 53, N° 1: pp. 64-69.

Esteva, G. 2014 "Commoning in the New Society", Community Development Journal, N° 49, Suppl. 1:i144-i159.

Fogelberg, K. 2013 "From Adopt-a-project to Permanent Services: The evolution of Water for People's approach to rural water supply in Bolivia", Water Alternatives, Vol. 6, N° 2: Art. 6.

Fuente, M. e Ramos Morales, F. 2013 "El ecoturismo comunitario en la Sierra Juárez-Oaxaca, México: entre el patrimonio y la mercancía", Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria, Vol. 7, N° 12: pp. 66-79.

Giarraca, N. e Teubal, M. (eds.) 2009 La tierra es nuestra, tuya y de aquel… Las disputas por el territorio en América Latina (Buenos Aires: GEMSAL).

Giarraca, N. e Teubal, M. (eds.) 2005 El campo argentino en la encrucijada: Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad (Buenos Aires: Alianza).

Gonzales, T. 2014 "Kawsay (Buen Vivir) y afirmación cultural: Pratec-Naca, un paradigma alternativo en los Andes", in Marañón, B. (ed.) El Buen Vivir y descolonialidad: Critica al desarrollo y la racionalidad instrumentales (México: UNAM Instituto de Investigaciones Económicas).

Hardin, G. 1995 (1968) "La Tragedia de los Comunes", Gaceta Ecológica (México), N° 37: pp. 49-57.

Hernández Garciadiego, R. e Herrerías Guerra, G. 2008 "El programa Agua para Siempre: 25 años de experiencia en la

obtención de agua mediante la regeneración de cuencas", in Paré, L.; Robinson, D. e González Ortiz, M. (eds.) Gestión de cuencas y servicios ambientales. Perspectivas comunitarias y ciudadanas (México: Instituto Nacional de Ecologia).

Huanacuni, F. 2011 Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias (Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, CAOI).

Illich, I. 1990 El género vernáculo (México: Joaquín Mortiz/Planeta).

Illich, I. 1986 La alfabetización de la mentalidad. Un llamamiento a investigarla (Cuernavaca: Tecnopolítica).

Illich, I. 1977 Towards a History of Needs (Nova Iorque: Pantheon Books).

Illsley Granich, C. et al. 2007 "El Grupo de Estudios Ambientales, AC: Entre la acción social y la consolidación institucional", Bebbington, A. J. (ed.) Investigación y cambio social. Desafíos para las ONG en Centroamérica y México (Guatemala: Escola de Meio Ambiente e Desenvolvimento).

Lang, M. (ed.) 2013 Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI (Quito: Fundación Rosa Luxemburg-Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo).

Linebaugh, P. 2013 El Manifiesto de la Magna Carta: Comunes y libertades para el pueblo (Madrid: Traficantes de Sueños).

Mariotti, D. et al. 2007 Tiempos de rebelión: "Que se vayan todos". Calles y plazas en la Argentina: 2001-2002 (Buenos Aires: GEMSAL).

Martínez Luna, J. 2010 Eso que llaman comunalidad (México: Conaculta).

McDermott, M. (ed.) 2014 "Introduction" en Community Development Journal, N° 49(suppl. 1): i1-i11, Commons Sense: New thinking about an old idea.

Muñoz Ramírez, G. 2003 10 y 20: El Fuego y La Palabra (México: Revista Rebeldía/La Jornada Libros).

Navarro, S. F. e Bessi, R. 2014 "Across Latin America, a Struggle for Communal Land and Indigenous Autonomy", http://www.truth-out.org/news/item/24981-across-latin-america-a-strugglefor-communal-land-and-indigenous-autonomy acesso 1º de agosto de 2014.

Ness, I. e Azzellini, D. (eds.) 2011 Ours to Master and to Own: Workers' Control from the Commune to the Present (Chicago: Haymarket Books).

Organización de Estados Americanos, Comité sobre Asuntos Jurídicos y Políticos (OAS-CJPA) 2003 "Traditional Forms of

Ownership and Cultural Survival, Right to Land and Territories" en Working Group to Prepare the Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.113/03 rev. 1, 20 de febrero), http://www.oas.org/council/CAJP/Indigenous%20documents.asp#2003 acesso 10 de setembro de 2014.

Ostrom, E. 2011 El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva (México: Fundo de Cultura Econômica).

Ostrom, E. 1986 "An Agenda for the Study of Institutions", Public Choice, Vol. 48(1): pp. 3-25.

Ostrom, E. 1985 "Are Successful Efforts to Manage Common-Pool Problems a Challenge to the Theories of Garret Hardin and Mancur Olson?" Working Paper, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

Panikkar, R. 1995a Invisible Harmony: Essays on Contemplation & Responsibility (Minneapolis: Fortress Press).

Panikkar, R. 1995b Cultural Disarmament: The way to peace (Louisville: W. J. Knox Press).

Panikkar, R. 1979 Myth, Faith and Hermeneutics (Ramsey: Paulist Press).

Piñeiro Harnecker, Camila. 2011. Cooperativas y Socialismo: Uma mirada desde Cuba. (La Habana: Editorial Caminos).

Rebón, J. 2004 Desobedeciendo al desempleo: La experiência de las empresas recuperadas (Buenos Aires: Picasso/La Rosa Blindada).

Robles Hernández, S. e Cardoso Jiménez, R. 2008 Floriberto Díaz. Escrito: "Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe" (México: UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural, La Pluralidad Cultural en México, 14).

Rosset, P. M. 2013 "Re-thinking agrarian reform, land and territory in La Vía Campesina", Journal of Peasant Studies, Vol. 40, N° 4: pp. 721-775.

Ruggeri, A. 2013 Cuadernos para la Autogestión. (Buenos Aires: Chilavert).

Santos, B. de S. 2009 Una Epistemología del Sur: La reinvención del conocimiento y la emancipación social (México: Siglo XXI/ CLACSO).

Simonian, L. 1995 La Defensa de la Tierra del Jaguar (México: CONABIO).

Sitrin, M. 2005 Horizontalidad: Voces de Poder Popular en Argentina (Buenos Aires: Chilavert).

Smith, L. T. 2012 Decolonizing Methodologies: Research and indigenous peoples (Londres: Zed Books).

Stephen, L. e Hale, C. R. (eds.) 2013 Otros Saberes: Collaborative Research on Indigenous and Afro-Descendant Cultural Politics (Santa Fe: SAR Press/LASA).

Stevens, C. et al. 2014 Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change (Washington: World Resources Institute).

Tenet, G. 2000 Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts (Washington: National Intelligence Council).

Thompson, E. P. 2014 (1959) "Commitment in Politics", in Winslow, C. (ed.) E. P. Thompson and the Making of the New Left (Londres: Lawrence &Wishart).

Toledo, V. M. 2014 "México: la batalla final es civilizatoria", in La Jornada (México: UNAM) Série de 4 artigos: 22 de julho, 5 de agosto, 2 de setembro, 30 de setembro.

Toledo, V. M. e Ortiz Espejel, B. 2014 México, Regiones que Caminan hacia la Sustentabilidad: Una geopolítica de las resistências bioculturales (Puebla: Universidad Iberoamericana, Campus Puebla/Conacyt).

Toledo, V. M.; Garrido, D. e Barrera Bassols, N. 2013 "Conflictos Socio-Ambientales, Resistencias Ciudadanas y Violencia Neo-Liberal en México", Ecología Política N° 46: pp. 115-124.

UNESCO 2013 The World Social Science Report 2013 (París: ISSC/UNESCO/OECD).

Vachon, R. 1995 "Guswenta or the Intercultural Imperative: Towards a Re-enacted Peace Accord between the Mohawk Nation and the North American Nation-States (and their Peoples)", Interculture Journal, Vol. XXVIII, N° 2, 3, 4: pp. 127-129.

Venkateswar, S. e Hughes, E. 2011 The Politics of Indigeneity, Dialogues and Reflections on Indigenous Activism (Londres: Zed).

Vergara-Camus, L. 2014 The MST, the Zapatistas and Peasant Alternatives to Neoliberalism (Londres: Zed Books).

Villoro, L. 2003 Creer, Saber, Conocer (México: Siglo XXI).

Walljasper, J. 2010 All That We Share: A Field Guide to the Commons (Nova Iorque: The New Press).

Webber, J. e Spronk, S. 2011 "The Bolivarian Process in Venezuela: A Left Forum", Historical Materialism, Vol. 19, N° 1: pp. 229-266.

Zibechi, R. 2008 Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento (México: Bajo Tierra Ediciones).

Mariana Walter e Leire Urkidi*

Capítulo 10

CONSULTAS COMUNITÁRIAS

RESPOSTAS À MINERAÇÃO EM GRANDE ESCALA NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO

Neste capítulo são analisados o surgimento e a expansão das consultas comunitárias e locais sobre projetos mineiros metalíferos em grande escala na América Latina. Essas consultas se diferenciam daquelas realizadas processos de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI ou FPIC, por suas siglas em inglês) ou "consulta prévia", promovidas pelos governos nacionais. De Tambogrande (Peru) em junho de 2002 até Mataquescuintla (Guatemala) em novembro de 2012, 68 consultas ou referendos foram realizados no Peru, na Argentina, na Guatemala, no Equador e na Colômbia. Em todos os casos, essas consultas resultaram em uma ampla oposição a projetos mineiros. Esse processo se dá em um contexto de crescente pressão para extrair minerais, assim como um aumento na quantidade de conflitos ambientais na região (ver Capítulo 2). A particularidade dessas consultas é que elas não são convocadas por governos nacionais como parte de procedimentos oficiais, mas são promovidas por movimentos de justiça ambiental (MJA, ou EJMs, por suas siglas em inglês) e geralmente contam com o apoio de governos locais.

* Agradecemos ao Programa de especialização de pessoal pesquisador-doutor da Vice-reitoria de Pesquisa da UPV/EHU 2013 pelo apoio na elaboração deste capítulo.

O surgimento e a expansão das consultas na América Latina é um assunto pouco estudado até o momento. Os estudos sobre essas consultas ou referendos relacionados com a mineração metalífera se concentraram principalmente nos primeiros quatro casos: Tambogrande, Esquel, Sipakapa e Majaz/Rio Branco (Bebbington 2012a, De Echave et al., 2009, Fulmer, 2011, Haarstad e Floysand, 2007, McGee, 2009, Muradian et al., 2003, Subies et al., 2005, Urkidi, 2011, Walter e Martinez-Alier, 2010), assim como na onda de consultas ocorrida na Guatemala (Holden e Jacobson, 2008, Trentavizi e Cahuec, 2012, Rasch, 2012). Entretanto, os casos que ocorreram depois, suas conexões e as características institucionais das consultas receberam pouca atenção. A presente pesquisa surge da curiosidade de entender como e por que essas consultas se difundiram da forma como fizeram e como as consultas comunitárias desafiam a governança das atividades mineiras.

Depois de analisar os casos de consultas comunitárias realizadas do ano 2002 até 2012 na América Latina, vemos que essas consultas: a) surgem em contextos nos quais se desenvolvem conflitos em torno da justiça ambiental e nos quais há processos de criminalização; b) têm o objetivo de exigir o cumprimento do direito das populações afetadas a participar com poder de decisão em questões de alto impacto que afetam suas condições de vida e subsistência; e c) são instituições híbridas, fruto de um processo dinâmico e em múltipla escala, no qual atores governamentais e não governamentais e instituições formais e informais se mobilizam para desafiar a governança centralizada das atividades extrativas.

1. CONFLITOS RELACIONADOS À GOVERNANÇA MINEIRA NA AMÉRICA LATINA

Como foi mencionado na introdução deste livro, atualmente está ocorrendo uma mudança das perspectivas que concebem a regulação dos recursos como algo guiado apenas por instituições estatais de gestão (governo) para perspectivas que têm uma visão mais ampla em termos de governança ambiental. A perspectiva da governança abrange uma miríade de atores e instituições que guiam o modo como os assuntos ambientais são tratados em diferentes escalas (Bulkeley, 2005).

Os contextos centrados no Estado são cada vez mais insatisfatórios e anacrônicos para entender as diferentes maneiras de construção e reconstrução da regulação dos recursos. É necessário reconhecer as diferentes gramáticas espaciais em jogo para entender o surgimento de formas híbridas de governança ambiental, assim como suas implicações (Bulkeley, 2005). As formas híbridas de governança desafiam o papel social reconhecido convencionalmente dos mercados, Estados e, mais recentemente, das comunidades, na medida em que são formadas

alianças e dinâmicas inovadoras. A governança híbrida implica a formação de espaços políticos complexos: redes de relações sociais, econômicas e culturais, atores que se vinculam a partir de lugares remotos, além de redes que compartilham objetivos políticos e sociais comuns.

Neste capítulo, referimo-nos à governança híbrida como um processo de *bricolagem* institucional, no qual diferentes atores (governamentais e não governamentais) dão forma a instituições que combinam componentes formais e informais em uma dinâmica de múltipla escala. Entendemos essa escala como uma entidade epistemológica e não ontológica. Leitner et al. (2008, 159) definem "escala" como "uma construção relacional, vinculada ao poder e disputada, na qual os atores se envolvem estrategicamente para legitimar ou desafiar relações de poder existentes."

As instituições híbridas podem ser abordadas a partir de perspectivas muito diferentes. Os enfoques instrumentalistas assumem que os atores são empreendedores sociais e políticos que utilizam seu capital social para construir instituições que lutam para alcançar uma gestão excelente dos recursos. Geralmente, afirma-se que para obter o melhor emprego do capital social, as instituições devem estar adequadamente enraizadas no contexto social e cultural, do qual se obtêm as normas que apoiam a tomada de decisões (Ostrom, 1990). Entretanto, afirmou-se que os conceitos de enraizamento promovem uma conceptualização funcional e estática da cultura e da tradição que obscurece a dinâmica complexa da construção e evolução institucional (Cleaver, 2001). Cleaver (2002: 17) afirma que "a evolução das instituições coletivas de tomada de decisões poderia não seguir um processo de seleção consciente de mecanismos apropriados para a tarefa da ação coletiva (como no modelo do Ostrom), mas um processo mais desordenado de montagem, moldado por indivíduos que atuam dentro dos limites das circunstâncias".

Em seus estudos sobre instituições de gestão de recursos de propriedade comum na Tanzânia, Cleaver (2001, 2002, 2013) desenvolve o conceito de "bricolagem institucional": um processo pelo qual as pessoas, consciente e inconscientemente, fazem uso dos acordos sociais e culturais existentes (regras, tradições, normas, papéis e relações) para moldar instituições em uma montagem improvisada que se ajusta às situações em mudança (Cleaver et al. 2013). Nessa dinâmica, a instituição resultante é uma mescla de práticas modernas e tradicionais, formais e informais. A bricolagem institucional oferece uma perspectiva convincente para nos ajudar a entender de que forma as instituições híbridas podem ser o resultado de um processo complexo e dinâmico de montagem, no qual contextos, conflitos, necessidades, escalas, atores, instituições formais e informais entram em jogo para produzir uma forma particular de instituição híbrida.

2. MOVIMENTOS DE JUSTIÇA AMBIENTAL

Os movimentos e organizações antimineração da América Latina tiveram um lugar central no surgimento e na expansão das consultas. Nesta seção, descrevemos algumas características principais desse ator social, suas demandas centrais e sua dinâmica escalar.

Os movimentos antimineiros da América Latina foram considerados movimentos de justiça ambiental (MJA), dado que demandam equidade socioecológica e uma tomada de decisões justa na governança das atividades mineradoras (Urkidi e Walter, 2011). Recentemente, questões relacionadas com a participação foram centrais nos estudos sobre justiça ambiental (Schlosberg, 2007). O conceito de "justiça ambiental" (JA) nasceu na década de 1980, trazido pelos movimentos sociais afro-americanos que lutavam contra o racismo ambiental nos Estados Unidos (Bullard, 1990). A partir desse momento, o conceito migrou através dos movimentos sociais e foi adotado por outros grupos e movimentos em todo o mundo. Como resultado, emergiram redes de JA nacionais e regionais na América Latina nas últimas décadas (Carruthers, 2008). Os problemas mineiros e os movimentos antimineiros têm um lugar central nessas redes latino-americanas.

Ressalta-se que o próprio conceito de justiça ambiental implica uma política de escala, já que faz referência à distribuição espacial e social dos impactos ambientais e dos benefícios econômicos, assim como às escalas, instituições e agentes que regulam as decisões ambientais (Kurtz, 2003). Alguns geógrafos políticos expressaram críticas contra o "particularismo militante" (Harvey, 1996) de movimentos como os de JA. De acordo com essas críticas, os movimentos devem encontrar uma forma de superar a problemática divisão entre ações que estão profundamente vinculadas com o lugar e a experiência local, por um lado, e um movimento e um discurso mais amplo, por outro. De acordo com essa perspectiva, as lealdades locais e as políticas de identidade dos movimentos de resistência impedem o compromisso com políticas escalares mais amplas e emancipadoras. Nós acreditamos, entretanto, que os movimentos de justiça ambiental tendem a transcender o particularismo militante com base na localidade (Kurtz 2003). Os MJA constroem estratégias e discursos que transcendem as demandas locais, reconhecendo as raízes estruturais de seus conflitos e estabelecendo redes solidárias com outras comunidades e grupos (Urkidi e Walter, 2011). Essas redes foram essenciais para os grupos antimineiros na América Latina, como por exemplo, o Observatório de Conflitos Mineiros na América Latina (OCMAL) e a plataforma "No a la Mina" *(Não à mina)*, na Argentina.

Os MJA não deveriam ser vistos como estáticos, mas sim como movimentos flexíveis em um processo de aprendizagem permanente,

que se expandem e contraem no espaço à medida que os conflitos evoluem e os movimentos saltam (de) escalas (Smith, 1996, Leitner et al., 2008). Na política litigiosa, há diversas espacialidades em jogo (ex.: escalas, redes, locais, mobilidade) e os participantes geralmente recorrem a várias delas ao mesmo tempo (Leitner et al., 2008). A análise dos MJA deveria também levar em conta essa complexidade espacial. Do nosso ponto de vista, essas características dos movimentos de justiça ambiental tiveram um papel central na conformação das consultas comunitárias.

As questões abordadas pelos MJA geralmente se referem a três dimensões-chave da justiça ambiental: a distribuição, o reconhecimento e a participação (Schlosberg, 2007). Esses podem ser vistos como os principais enfoques a partir dos quais os MJA enquadram as injustiças. Os MJA não só abordam os temas relacionados com a inequidade, mas também, e muitas vezes de maneira central, os processos políticos que constroem as inequidades ambientais. Os grupos antimineiros da América Latina argumentam frequentemente que a aprovação dos projetos mineiros implica uma falta de reconhecimento da dependência material e cultural das populações afetadas em relação à água e terra, e que as preocupações expressas nas etapas de participação local são constantemente ignoradas ou que os espaços de participação são em geral intransponíveis ou até mesmo evitados (Haarstad e Floysand, 2007; Muradian et al., 2003; Urkidi e Walter, 2011).

As características principais dos processos que governam as atividades mineiras são compartilhadas pela maioria dos países latino-americanos. Certamente, as leis mineradoras na América Latina foram desenvolvidas a partir de pautas similares elaboradas por instituições financeiras internacionais (ex.: Banco Mundial) (Bridge 2004, Chaparro, 2002). A aprovação dos projetos mineiros está centralizada no Governo Nacional (ou estadual, no caso da Argentina), e está apoiada na avaliação de um relatório de impacto ambiental. Os espaços de participação estão dispostos ao redor desse documento técnico e não são vinculantes. A sociedade civil geralmente pode apresentar alegações por escrito (ex.: *on-line*, em papel) e, às vezes, pode expressar seu ponto de vista em uma audiência pública na qual o documento é apresentado. Normalmente, a lei exige que essas preocupações sejam consideradas pela empresa mineradora quando a avaliação final de impacto ambiental é realizada, que deverá ser aprovada pelo governo nacional (geralmente pelos departamentos de mineração ou meio ambiente). Entretanto, os movimentos de justiça ambiental destacam que a participação nas decisões mineiras é principalmente "informativa" e insuficiente, e às vezes se desenvolve em espaços privados e clientelistas (Janhcke Benavente e Meza, 2010).

Os projetos que afetam as comunidades indígenas estão subordinados a regulações específicas. A maioria dos países latino-americanos — todos os países estudados neste capítulo — assinou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual demanda o consentimento prévio e informado das comunidades antes de serem tomadas decisões que podem afetá-las — um procedimento que deveria seguir as práticas consuetudinárias. Esse direito é geralmente ignorado ou mal aplicado (Janhcke Benavente e Meza, 2010). Entretanto, ainda quando posto em prática, o modo como a Convenção 169 da OIT e outros documentos internacionais (ex.: a declaração das Nações Unidas sobre os povos indígenas) concebem o "consentimento" é ambíguo e não implica necessariamente um poder vinculante para as comunidades (McGee, 2009, Janhcke Benavente e Meza, 2010). Como ilustram os casos apresentados neste capítulo, e como já destacaram outros estudos (ex.: Janhcke Benavente e Meza, 2010), o modo como as decisões relacionadas com a mineração excluem ou desvalorizam os atores locais, seus valores, suas preocupações e instituições, alimenta a agitação e a frustração nas comunidades afetadas.

3. O AUMENTO E A EXPANSÃO DAS CONSULTAS MINEIRAS NA AMÉRICA LATINA

Para estudar o processo de surgimento e expansão das consultas mineiras na América Latina, identificamos e analisamos todos os casos de consultas ou referendos sobre mineração metálica promovidos por movimentos de justiça ambiental na América Latina, partindo da consulta de Tambogrande até os últimos casos de 2012. Consideramos todas aquelas consultas ou referendos que não foram organizados por nenhum governo central nem por empresas privadas como parte de um processo de consulta oficial, e que procuraram consultar os cidadãos da comunidade, município ou distrito sobre estarem a favor ou contra a mineração metálica de grande escala em seu território.

Revisamos e triangulamos fontes primárias e secundárias, tanto acadêmicas quanto ativistas (ex.: jornais, sites de ativistas e governamentais, relatórios, artigos científicos). À medida que a análise foi avançando, identificamos as principais coincidências e diferenças e desenvolvemos uma série de hipóteses a respeito do surgimento e expansão das consultas, as quais nos motivaram a revisar e expandir nossas fontes: um processo reiterado que nos levou a refinar as descobertas resumidas neste artigo.

Identificamos 58 consultas sobre mineração metálica em cinco países da América Latina: Peru (2002, 2007, 2008, 2009, 2012), Argentina (2003, 2012), Equador (2011), Colômbia (2009) e Guatemala (57 consultas municipais de Sipakapa em 2005 a Mataquescuintla em 2012)

(ver Tabela 1 e Tabela 2). Agrupamos os casos em três "rotas" principais, de acordo com as conexões e similitudes das consultas, e não segundo sua ordem cronológica. Nesse sentido, interessa-nos identificar como as consultas foram transmitidas de um conflito para o outro como uma poderosa instituição de participação. Para cada "rota", destacamos os elementos-chave da(s) causa(s) determinante(s), identificamos como as consultas surgiram, suas características institucionais e quais são os movimentos de justiça ambiental envolvidos. Também identificamos as múltiplas espacialidades em jogo na transferência dessas experiências entre os movimentos de justiça ambiental.

A primeira rota mostra as principais características do primeiro caso de consulta em Tambogrande (2002), a expansão da experiência para outras comunidades peruanas e sua chegada ao Equador. A segunda rota delineia as características-chave do processo argentino originado em Esquel (2003). A terceira rota de viagem abrange a onda de consultas guatemaltecas nascidas em Sipakapa (2005), e a chegada dessa experiência à Colômbia. O caso da Guatemala apresenta algumas características peculiares. Enquanto o primeiro caso de (Sipakapa) ocorreu no contexto de um conflito ativo, a maioria dos casos que o seguiram foi parte de uma campanha regional para impedir a expansão das atividades mineradoras no país. Explicamos a consulta de Sipakapa mais detalhadamente e nos referimos aos casos que ocorreram em seguida como um processo regional.

Tabela 1

Consultas sobre mineração no contexto dos conflitos mineiros ativos entre 2002 e 2012

	Consulta	Duração do conflito	Data da consulta	Projeto mineiro e empresa mineradora	Consulta						
					Voto secreto / Não secreto	*Utiliza padrão eleitoral oficial (S/N)*	*Tipo de consulta (marco legal) O.M.: Ordenança municipal*	*Participação (% pessoas com direito a voto)*	*% contra a mineração*	*% a favor da mineração*	*% brancos/ nulos*
Peru	**Caso Tambogrande.** Distrito de Tambogrande (Piura).	1990-2003	01/06/02	Proyeto Tambogrande. Manhattan Minerals (Canadá, junior). Ouro e prata	S	S	Consulta local (O.M.)	27015 (69%)	93.85%	1.98%	4.17%
	Caso Majaz/Río Blanco. Distrito de Ayabaca e Pacaipampa (Ayabaca Mun.) e distrito Carmen de la Frontera (Huancabamba Mun.), Piura.	2002-atual	16/09/07	Proyeto Majaz. Monterrico Metals (UK, junior). Vendido en 2007 a Zijin Mining (China). Cobre e molibdeno.	S	S	Pacaipampa (Consulta Local, O.M.)	6091 (71.47%)	17033 (94.54%)	285 (1.58%)	3.88%
							Ayabaca (Consulta Local, O.M.)	8873 (50.09%)			
							Carmen de la frontera (Consulta Local, O.M.)	3053 (59.26%)			
	Caso Candarave. Distritos de Candarave, San Pedro, Cairani, Calacala; Talaca, Yucamani, Calientes e Pallata (Tacna, Atacama).	1990s-atual	17/02/08	Proyeto Toquepala. Southern Copper Corp. (EEUU - México). Cobre e molibdeno.	S	S	Consulta local (O.M.)	3478 (67%)	3215 (92%)	n.i.	n.i.
	Caso Islay/Tía María. Distritos de Cocachacra, Punta de Bombón, Dean Valdivia,Mejía, Islay-Matarani e Mollendo (Arequipa, Islay Province).	2008-2011	27/09/09	Proyeto Tía María. Southern Copper Corp. Cobre.	S	S	Cocachacra* (Consulta local, O.M.)	3131 (49%)	2916 (93%)	139 (4.4%)	76 (2.4%)
					S	S	Punta Bombón*(Consulta local, O.M.)	2004 (43%)	1883 (94%)	71 (3.5%)	50 (2.5%)
					S	S	Dean Valdivia (Consulta local, O.M.)	2304 (53%)	2211 (96%)	52(2.3%)	41 (1.8%)
					S	N	Mollendo (Consulta Popular)	3643 (n.i.)	3573 (98%)	9 (0.3%)	61 (1.7%)
					S	**	Mejía (Consulta local)	272 (n.i.)	245 (90%)	26 (9.8%)	1 (0.4%)
					S	N	Islay-Matarani (Consulta Popular)	837 (n.i.)	765 (91.4%)	61 (7.3%)	11 (1.3%)

	Caso Kañaris. 3 distritos (San Juan Bautista de Cañaris, Huacapampa, Congona), Lambayeque.	2004-atual	30/09/12	Proyeto Cañariaco. Candente Copper (Canada, junior). Cobre, oro y plata.	S	S	Consulta Comunitária (Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo)	1896 (47.4%)	1719 (95%)	106 (6%)	71 (4%)
Argentina	**Caso Esquel** (Provincia de Chubut)	2001-atual	23/03/03	Proyeto Esquel. Meridian Gold (U.S., junior)- Vendido en 2007 a Yamana Gold (Canda, Junior). Ouro e prata.	S	S	Popular de participação obrigatória (O.M.)	13845 (75%)	11046(81%)	2561 (17%)	277 (2%)
Argentina	**Caso Loncopue** (Provincia de Neuquén)	2007-atual	02/06/12	Proyeto Lonco. Corporación Minera de Neuquén (provincia de Argentina) e Metallurgical Construction Corp (China). Cobre e molibdeno.	S	S	Referendo obrigatório e vinculante (para aprovar O.M.)	2588 (72%)	2125 (82.08%)	388	75 (2.9%)
Equador	**Proyeto Quimsacocha.** (Vitoria del Portete and Tarqui), Azuay.	2004-atual	02/10/11	Proyeto Quimsacocha. Iam Gold (Canada). Vendido en 2012 a INV Metals (Canada, junior). Ouro, prata e cobre.	S	N	Comunitária realizada por Juntas de Agua a seus membros.	1037 (66,6%)	958 (92.38%)	47(4.53%)	18 (1.73%)
Colômbia	**Proyeto Mandé Norte.** 2 Municipalities (Carmen del Darién, Murindó), Chocó.	2007-atual	28/02/09	Proyeto Mandé Norte. Muriel Mining (U.S., junior). Cobre, ouro e molibdeno.	NS	N	Interétnica. (Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho).	1251	798	0	
Guatemala	**Sipakapa**	2003-atual	08/06/05	Proyeto Marlin. Montana Exploradora (Goldcorp-Canada, senior). Ouro, prata a céu aberto	Ambas (dependendo da comunidade)	S	Consulta Comunitária (O.M.)	2564 (45%)	95.50%	1.40%	1.60%
Guatemala	**Mineradora San Rafael (Santa Rosa) e Mataquescuintla (Jalapa).**	2010-atual	29/05/11 11/06/11 10/07/11 11/11/12	Proyeto Escobal. Oasis (Minera San Rafael: Tahoe Resources Canada - 40% de Goldcorp Canada). Prata, ouro e outros.	S	S	Mataquescuintla (Consulta Comunitária O.M.)	10,375(53%)	97%	1.6%	1.8%

Notas: * Nestas consultas foram realizadas duas perguntas. Nesta tabela apresentamos apenas a resposta relacionada à aceitação ou rejeição das atividades mineradoras. **Há informação divergente entre as fontes em relação ao papel do governo local nesta consulta.

3.1 SURGIMENTO E EXPANSÃO NO PERU E NO EQUADOR

3.1.1. Peru: Conflito de Tambogrande (Piura)

Tambogrande está situado em um dos departamentos mais pobres do Peru (Piura) e tem um clima árido que cria a necessidade de represas e canais de irrigação (construídos com o financiamento do Banco Mundial) para manter suas atividades agrícolas orientadas à exportação. O conflito foi originado pelo projeto da Manhattan Minerais, cujo depósito principal estava situado debaixo do povoado de Tambogrande. Vozes críticas apontando os impactos sociais e ambientais dessa atividade, lideradas por um produtor local e um engenheiro agrônomo que tinha migrado de Lima, promoveram a formação da Frente de Defesa de Tambogrande e do Vale de São Lorenzo, em 1999. Essa organização se transformou na principal oposição local ao projeto, em colaboração com a igreja local e a CONACAMI, a Confederação Nacional de Comunidades do Peru Afetadas pela Mineração (Portugal Mendoza, 2005).

Como a Frente não obteve um diálogo produtivo com o governo nacional, pelo qual pudesse expressar as observações e preocupações locais, a agitação local aumentou (Portugal Mendoza, 2005). Em março de 2001, logo após um período de greves, mobilizações maciças e episódios de violência em Tambogrande, o líder local Godofredo García Baca foi assassinado por um homem armado e encapuzado (Muradian et al., 2003). Esses episódios tornaram o conflito conhecido a nível nacional e internacional (*The Economist*, 23 de junho de 2001), gerando novos apoios em ambos os níveis. Profissionais de Piura e de Lima formaram um grupo de trabalho para elaborar argumentos técnicos e relatórios críticos sobre o projeto, conseguindo envolver organizações e redes transnacionais no conflito local (Bebbington et al., 2011).

A tensão crescia em Tambogrande e os movimentos sociais começaram a se preocupar com um possível aumento dos episódios de violência (Portugal Mendoza, 2005, McGee, 2008, Cabelos e Boyd, 2007). Nesse contexto, a Frente, seus aliados e o prefeito de Tambogrande — que antes não tinha assumido uma posição clara — concordaram que era necessário realizar uma consulta local, um mecanismo pacífico e democrático para canalizar a agitação e expressar as opiniões locais (Portugal Mendoza, 2005, Bebbington et al, 2011, Subies et al., 2005).

A prefeitura de Tambogrande expediu o Regulamento Municipal N° 012-2001-MDT-C, o qual criou a consulta local como um mecanismo para a participação cidadã em nível de distrito. O regulamento estava baseado em direitos internacionais, nacionais e municipais e em leis relacionadas à participação cidadã (tratados internacionais, leis nacionais e municipais, artigos constitucionais e o Código ambiental),

estabelecendo a estrutura legal básica que seria usada mais tarde em todas as consultas posteriores no Peru. Embora a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho não tenha sido citada no regulamento da consulta de Tambogrande — sendo adicionada apenas nos regulamentos municipais posteriores de Majaz/Rio Branco — ela foi utilizada em discursos de ativistas (Fulmer, 2011).

A Secretaria Nacional de Processos Eleitorais (ONPE, por suas siglas em espanhol) reconheceu a consulta em uma primeira instância e concordou em oferecer seu apoio. Entretanto, uma queixa formal por sua inconstitucionalidade e ilegalidade, feita pelo Ministério de Minas e Energia, reduziu a participação da Secretaria a uma assessoria e à contribuição com materiais (ex.: urnas) (Escritório Eleitoral Nacional, 2002). A assessoria técnica de grupos nacionais e internacionais e a colaboração transnacional de organizações como a Oxfam foram essenciais para a realização da consulta (Portugal Mendoza, 2005, Bebbington et al., 2011). Do mesmo modo, organizações como o Centro de Políticas de Mineração (Mineral Policy Center), o Conselho de Mineração Ambiental de British Columbia (Environmental Mining Council of British Columbia), Oxfam e Amigos de la Tierra, da Costa Rica e do Equador, contribuíram para construir a legitimidade das consultas graças à sua atividade como observadores, defensores e fomentadores da experiência (Muradian et al., 2003).

Em 2 de junho de 2002, foi realizada a consulta que convocou todos os moradores do distrito e terminou em um repúdio maciço ao projeto mineiro (Portugal Mendoza, 2005). O mecanismo de participação seguiu os mesmos procedimentos de uma eleição padrão (voto secreto, cadastro eleitoral, urnas de votação, etc.) (Ver Tabela 1). A consulta não foi reconhecida pela empresa mineradora nem pelo governo nacional, o qual garantiu que a avaliação de impacto ambiental (EIA) é o processo de tomada de decisão legalmente vinculante. No mês seguinte, a Frente impediu, por meio de protestos, três tentativas de realização de uma audiência pública. Finalmente, o governo revogou a licença de mineração da Manhattan por questões administrativas, suspendendo assim o projeto. Em novembro de 2002, o presidente da Frente, Francisco Ojeda, ganhou as eleições municipais em Tambogrande (Portugal Mendoza, 2005).

3.1.2. Peru: Conflito de Majaz/Río Branco (Piura)

Quando o conflito de Tambogrande chegava ao fim, um novo e relevante conflito mineiro surgia a poucos quilômetros, nas províncias da Ayabaca e Huancabamba (na zona montanhosa de Piura), motivado pela exploração de um depósito mineiro de cobre-molibdênio por uma subsidiária da Monterrico Metals. O conflito de Tambogrande não ape-

nas contribuiu para a geração de um ceticismo sobre a mineração na região, como também foi uma fonte de apoio e experiência para os grupos locais e autoridades nessa luta (Diez Hurtado, 2007, Bebbington, 2012a). Por exemplo, o grupo de organizações e indivíduos que apoiavam a Frente em Tambogrande — posteriormente formalizado como Rede Muqui — promoveu mais tarde, nesse conflito, a formação do Grupo de Apoio ao caso Majaz para compartilhar experiências, conhecimento técnico e estratégias entre movimentos (Bebbington, 2012a).

O projeto mineiro Majaz estava situado nas comunidades rurais de Segunda y Cajas e Yanta, terras administradas por acordos institucionais particulares reconhecidos legalmente pelo Estado (Bebbington, 2012a). A empresa não procurou a necessária aprovação da assembleia comunitária, despertando repúdio e queixas formais na comunidade (Bebbington et al., 2007).

Em 2004, houve duas mobilizações maciças das quais participaram milhares de trabalhadores rurais preocupados com os impactos ambientais (água), econômicos (agricultura, turismo) e sociais (acesso à terra) do projeto mineiro e pela ausência de reconhecimento das instituições locais. Esses protestos desembocaram em enfrentamentos com a polícia, feridos e dois camponeses mortos: Remberto Herrero (em abril de 2004) e Melanio García González (em julho de 2005) (Bebbington, 2012a). De 2004 a 2007, os ativistas locais denunciaram casos de sequestro, torturas e uma persistente criminalização (campanhas de descrédito, prisão injustificada, perseguição legal) que inclusive chegaram aos tribunais de justiça do Reino Unido (OXFAM, 2007, 2009, Cobain, 2009).

Em 2005, intendentes, mulheres e homens líderes locais e organizações sociais promoveram a formação da Frente pelo Desenvolvimento Sustentável da Fronteira Norte do Peru (FDSFNP). A organização, que criticava o projeto mineiro e o papel do Governo Nacional, foi composta por representantes do governo municipal e do distrito, das "rondas camponesas", das Frentes de defesa de Huancabamba, Ayabaca, Tambogrande e de outros grupos antimineração da região.

A tensão e a desconfiança aumentaram à medida que as tentativas de negociação por parte dos governos regional e nacional falhavam, e o governo estabeleceu medidas para limitar os direitos de participação pública (Bebbington, 2012a, Diez Hurtado, 2007, Red Muqui, 2009). Nesse contexto, promoveu-se uma consulta. Como no caso de Tambogrande, a consulta era vista como um canal pacífico de participação que acalmaria as tensões locais. As prefeituras da Ayabaca e Huancabamba aprovaram regulamentos municipais que convocaram uma consulta local (Bebbington 2012a). O resultado da consulta foi que 94,5% dos votantes recusaram as atividades mineiras no distrito.

Enquanto em Tambogrande o governo nacional minimizou a importância da consulta, nesse caso ele procurou impedi-la ativamente. Uma intensa campanha criminalizou a consulta e seus defensores, estabelecendo que o referendo era ilegal, comunista e politicamente manipulado por organizações não governamentais internacionais que pretendiam atrasar o desenvolvimento do país (Oxfam, 2007, McGee, 2008). Entretanto, a Defensoria do Povo do Peru e o Conselho Nacional de Direitos humanos do Ministério de Justiça declararam que, embora o mecanismo fosse não vinculante, era legal quanto à Constituição (Oxfam, 2009, Red Muqui, 2009, CISDE-ALAI, 2009). Do mesmo modo, a consulta de Majaz levou a Defensoria do Povo do Peru a iniciar o processo de regulamentação dos direitos de consulta dos povos indígenas. Tanto em Majaz como em Tambogrande (e em Esquel, na Argentina), a atividade mineira foi detida e as regiões se transformaram, assim, em exemplos bem-sucedidos.

3.1.3. Peru: Projeto de expansão da Toquepala (Candarave), Projeto Tía María (Islay, Arequipa) e Projeto Kañariaco (Lambayeque)

Depois dessas duas consultas em Piura (Norte do Peru), houve outras três consultas nas costas sul e central do Peru, onde as organizações e redes nacionais tiveram um papel-chave na difusão da experiência, oferecendo seu apoio. A consulta seguinte, em Candarave (2008, região de Tacna, deserto do Atacama) foi diferente dos casos anteriores porque aconteceu em uma área na qual já havia atividades mineradoras em grande escala em operação. O conflito que deu origem à consulta surgiu quando a empresa mineradora começou as negociações para ampliar sua autorização de uso da água. Os governos locais e municipais, o Conselho de usuários da irrigação e as frentes locais de defesa se opuseram a conceder novas autorizações. Destacaram a necessidade de diminuir o uso de água na atividade mineradora, dado que uma crise de escassez de água na região estava afetando a produção agrícola e obrigando os camponeses a emigrarem. Alguns atores sociais também destacaram a necessidade de oferecer compensações por todos esses impactos. Em janeiro de 2008, o líder de Candarave convocou uma consulta local (Ordem Municipal Nº 001-2008-MPC/A) com o apoio do governo municipal, das frentes locais de defesa e da Junta de Águas. A consulta contou com observadores de organizações não governamentais nacionais e internacionais que também ofereceram seu apoio técnico (Rádio Um, 2008). Os participantes da consulta (67% do cadastro de eleitores) responderam a duas perguntas. 92% recusou novas atividades mineiras e 94% se opôs ao uso da água do subsolo ou da superfície para atividades mineiras.

A quarta consulta mineira no Peru ocorreu em 2009, na província de Islay (Departamento de Arequipa). Islay é uma região árida, habitada por camponeses e povos indígenas. O conflito surgiu em 2008, por conta do projeto de mineração de cobre em grande escala em Tía María, mina da Southern Copper Peru Corporation (Gutierrez Zeballos, 2011). As preocupações relacionadas com os impactos na disponibilidade de água e com a subsistência local promoveram a formação da Frente Ampla de Defesa do Meio ambiente e Recursos Naturais. Esse movimento liderou a organização da Frente Regional com o apoio de grupos locais, do prefeito de Valdivia e de organizações como o CONACAMI, a Cooperação, a Red Muqui e a Coordenadoria Andina de Organizações Indígenas (Gutiérrez Zeballos, 2011, Red Muqui, 2011).

Em 27 de setembro de 2009, os seis distritos de Islay realizaram uma consulta local. O governo se negou a convocar um referendo municipal. Em alguns distritos, as consultas foram convocadas pelos intendentes locais, que expediram os regulamentos. Em outros distritos, as consultas foram realizadas por movimentos sociais, seguindo os mesmos procedimentos (Gutiérrez Zeballos, 2011, CAOI, 2009). O processo foi observado por um parlamentar nacional, membros da ONG flamenca Broererlijk Denle, da ONG peruana Transparência Civil e da CONACAMI (Márquez, 2009). Com uma participação média de 48,5% (considerando os distritos nos quais os cadastros eleitorais estavam disponíveis), a rejeição ao projeto Tía María oscilou entre 93 e 98%.

O governo nacional não reconheceu o referendo e, alguns meses mais tarde, convocou uma audiência pública para apresentar a Avaliação de Impacto Ambiental correspondente ao projeto. Com o auxílio de organizações nacionais e transnacionais, foram apresentados cerca de três mil comentários técnicos sobre o estudo de impacto ambiental. Também foi organizada uma série de greves regionais à medida que se percebeu a esterilidade dos espaços de diálogo. Essas greves foram marcadas por uma forte repressão policial, criminalização de ativistas, três mortos e mais de quatrocentos feridos (Gutiérrez Zeballos, 2011). Em meio a essa violência, um relatório do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS, por sua sigla em inglês), solicitado pelo governo e pelas comunidades como uma visão "independente", chegou à conclusão de que a Avaliação de Impacto Ambiental mostrava sérias deficiências (UNOPS/PNUMA, 2011), o que forçou o Ministério de Minas e Energia a suspender o projeto. A quinta consulta no Peru ocorreu em 2012, no distrito do Kañaris, no norte do país (região de Lambayeque). O projeto mineiro Kañarico era uma mina de cobre em grande escala em etapa de exploração, da empresa canadense "júnior" Candente Copper Peru SA. O projeto estava situado em uma área de floresta habitada e cultivada por duas

comunidades de fala Quéchua (Prefeitura do Kañaris, 2012). Em uma assembleia realizada em 2012, a comunidade de San Juan do Kañaris decidiu realizar uma consulta comunitária (Fedepaz, 2013). A empresa mineradora e o Ministério de Minas e Energia afirmaram que uma consulta já tinha sido realizada por meio dos procedimentos oficiais, embora esta nunca tenha sido reconhecida pela comunidade.

A consulta comunitária seguiu os procedimentos de uma eleição padrão (voto secreto, cadastro eleitoral), mas sem o apoio dos governos locais. O resultado foi uma rejeição de 91% à mineração (1,896 votos, participação de 47,4% dos votantes recenseados). O processo foi apoiado e observado pela CONACAMI, a Red Muqui e os líderes de organizações locais. O governador regional, o ministro da agricultura e representantes dos escritórios regionais de Desenvolvimento e Produção de Minas e Energia também participaram como observadores (Servindi, 2012).

Enquanto se organizava essa consulta, o governo nacional promovia uma lei para regular os direitos de consulta dos povos indígenas. A questão que discutia se os Kañaris eram camponeses ou indígenas e, por conseguinte, com direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado segundo a Convenção 169 da OIT, gerou um amplo debate (Greenspan, 2013). Enquanto a Defensoria do Povo Nacional e diversos povos indígenas em nível transnacional reconheciam o Consentimento Livre, Prévio e Informado para os Kañaris, o governo lhes negava esse direito e afirmava que a consulta do governo era a única válida. Em 2013, a empresa mineradora Candente paralisou a exploração mineira, alegando como motivo o baixo preço do cobre.

3.1.4. Equador: Projeto Kimsakocha (Azuay)

Em outubro de 2011 foi realizada a primeira consulta comunitária do Equador, em Azuay. O conflito surgiu a partir de um projeto a céu aberto de uma empresa canadense "júnior". Surgiram preocupações devido ao impacto nas fontes de água dos povos camponeses e indígenas que habitam a zona localizada rio abaixo, seguindo a área do projeto (Pérez Guartambel, 2012). A ideia de realizar uma consulta surgiu em um contexto de crescente pressão por parte do governo nacional para promover atividades mineradoras no país, e em meio de um processo de deslegitimação verbal e legal com campanhas de criminalização contra indígenas equatorianos e ativistas antimineração (entrevista com um ativista local, 2012). Do mesmo modo, líderes indígenas e camponeses locais estavam em contato com movimentos indígenas, antimineração e de direitos humanos da América Latina, especialmente do Equador e do Peru (entrevista com um líder de um movimento nacional e antimineração, 2012). Em junho de 2011, alguns líderes indígenas locais

promoveram a organização de um encontro continental com uma forte ênfase no impacto da agenda mineira no meio ambiente e nos povos indígenas (Pérez Guartambel, 2012).

Nesse caso, a consulta comunitária foi convocada pela Junta de Águas, uma organização camponesa e indígena que administra o acesso à água para uso doméstico. A consulta foi baseada na Convenção 169 da OIT, na Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas e na Constituição do Equador (Pérez Guartambel, 2012). A votação foi realizada nas paróquias de Victoria del Portete e Tarqui e foi organizada por líderes locais da Federação de Organizações Camponesas e Indígenas do Azuay, com o apoio de organizações indígenas nacionais (ECUARUNARI, CONAIE) e o prefeito de Victoria del Portete. A consulta seguiu os procedimentos eleitorais da Junta de Águas: um voto por cada direito de águas (uma família pode ter mais de um direito). A votação foi secreta e somente para os donos de direitos de águas registrados (chefes de família, não indivíduos). A consulta teve observadores nacionais e internacionais de diversas organizações e da Secretaria da Defensoria do Povo. Dias antes da consulta, foram publicados anúncios em jornais e distribuídos panfletos convocando as pessoas a não votar. Houve 67% de participação do eleitorado, com 92,3% de oposição às atividades mineradoras. Os governos municipais e nacionais não reconheceram o voto e encabeçaram uma forte campanha de descrédito.

3.2. ARGENTINA

3.2.1 Projeto de Esquel (Chubut)

A segunda consulta realizada na América Latina teve como sede a cidade de Esquel, em março de 2003. A cidade de Esquel (28.089 habitantes) é um dos principais assentamentos da Patagônia argentina, uma região árida também habitada por povos indígenas mapuches. Em 2002, 25% da população estava desempregada e 20% estava abaixo da linha de pobreza. A chegada da Meridian Gold, uma empresa mineradora "júnior" dos Estados Unidos, com a intenção de fazer extrações de um depósito de ouro e prata situado a 6,5 quilômetros da cidade, originou o primeiro conflito mineiro no país.

A utilização de técnicas de extração com cianeto e os riscos por contaminação hídrica em um ambiente com problemas de escassez de água despertou as primeiras preocupações. Em seguida, a percepção de que a urgência por aprovar o projeto estava minando a qualidade de seu controle técnico por parte do Estado e de que as preocupações locais estavam sendo excluídas, deu lugar à formação da Assembleia de Vizinhos Autoconvocados (AVA) contra a mina. A AVA reuniu vizinhos

e organizações com diferentes trajetórias, especialistas em direito, química, medicina, geografia, jornalismo e educação, povos mapuches e habitantes das zonas mais pobres de Esquel, que se transformaram em canais de informação-chave com as áreas mais marginais da cidade. O movimento desdobrou uma ampla variedade de estratégias, desde recursos legais e administrativos até mobilizações, argumentos técnicos e redes de apoio. À medida que a AVA saltava escalas, fazendo contato e obtendo apoio de ativistas, organizações e redes regionais, nacionais e internacionais, o conflito de Esquel começou a ser visto como parte de um processo ambientalmente injusto que afetava a muitas comunidades na América Latina (Urkidi e Walter, 2011).

Membros da AVA tomaram conhecimento do caso de Tambogrande e fizeram contato através da Internet. A AVA também estabeleceu contato com a Mining Policy Center (atualmente Earthworks), uma ONG que apoiou a consulta de Tambogrande e que mais tarde financiaria (junto com o Greenpeace Argentina) a visita de um hidrogeólogo dos Estados Unidos a Esquel, que também tinha analisado o caso de Tambogrande (Colao e Claps, 2005).

Dois representantes do Conselho Deliberativo Local, próximos a AVA, apresentaram uma proposta de regulamento municipal para convocar uma consulta popular, por meio de um mecanismo legal presente na constituição municipal. A proposta foi recusada em um primeiro momento, o que aumentou a tensão em Esquel e motivou sua aprovação por parte da maioria dos partidos políticos como uma forma de pacificar a agitação local.

Alguns dias após a consulta popular, que teve como resultado 81% de repúdio ao projeto mineiro (com 75% de presença do eleitorado), as atividades mineiras foram paralisadas e a legislatura de Chubut aprovou uma proibição à mineração a céu aberto e à utilização de cianeto nos processos de produção mineira. O caso de Esquel se transformou em uma referência de nível nacional (Svampa e Antonelli, 2009, Walter e Martinez-Alier, 2010). A AVA criou uma plataforma *on-line* (www.noalamina.org) que ainda hoje é uma fonte de informação-chave para ativistas argentinos e latino-americanos.

O caso de Esquel demonstrou o forte poder político que uma consulta não vinculante pode ter. Nos anos que se seguiram, à medida que os investimentos em mineração aumentavam, mais movimentos de justiça ambiental procuraram promover consultas similares. O governo da Catamarca, a província mais pobre da Argentina e onde funciona a maior e mais antiga mina do país (La Alumbrera), conseguiu deter nos tribunais pelo menos três tentativas de referendos em Tinogasta e Andalgalá.

3.2.2 Projeto Lonco (Neuquén)

A segunda consulta argentina foi realizada na cidade de Loncopue, em 2012. Após uma série de contratempos legais e diferentes campanhas de intimidação contra os movimentos sociais e as comunidades indígenas mapuches, as atividades de exploração mineira avançavam sem as permissões nem os procedimentos de consulta exigidos. Um sacerdote local se envolveu e levou o assunto ao povo, colocando em contato os movimentos urbanos e os povos indígenas rurais. Um advogado e ativista antimineração de Esquel, que estava morando em Loncopue, compartilhou sua experiência como profissional e ativista com o movimento emergente, aconselhando e apoiando a estratégia legal (Yappert, 2009). O chamado a um referendo vinculante para aprovar ou recusar uma lei municipal que proibisse as atividades mineiras a céu aberto em grande escala foi promovido pelas comunidades mapuches, assembleias locais, grupos ambientais e, assim como em Esquel, alguns políticos cujos partidos estavam a favor da mineração nos níveis municipal e nacional, mas que se alinharam, em nível local, com grupos antimineração. Com 72% de participação do eleitorado, 82% votou a favor da proibição da mineração, embora o governo municipal tenha apresentado uma demanda legal de inconstitucionalidade para deslegitimar o referendo.

3.3. GUATEMALA E COLÔMBIA

3.3.1. Guatemala: Sipakapa, Escobal e a onda de consultas no oeste da Guatemala

O terceiro país latino-americano que realizou consultas mineiras comunitárias depois de Tambogrande e Esquel foi a Guatemala. Ocorreu em Sipakapa, no altiplano guatemalense, em junho de 2005. Em 2003, a Montana (agora propriedade da canadense GoldCorp) obteve a permissão de exploração para a mina de ouro de Marlin nas cidades de Sipakapa e San Miguel Ixtahuacan. Nesses municípios moram camponeses que se identificam, em sua maioria, como indígenas. Em Sipakapa, 87% vive no limite da pobreza e 33% na pobreza absoluta (SEGEPLAN, 2002).

A pesquisa e as entrevistas destacam que as primeiras reuniões realizadas pela empresa com os grupos e os líderes locais não foram transparentes, mas arbitrárias e distorcidas (Van de Sandt, 2009, Urkidi, 2011). A oposição à mineração nasceu da desconfiança gerada pelas atividades de informação em muitos dos líderes da comunidade. Os líderes indígenas se reuniram com sacerdotes locais e organizações nacionais (Movimento de Trabalhadores Camponeses, MadreSelva, CALAS) com o fim de obter informação a respeito da mineração

(Van de Sandt, 2009). As organizações nacionais já faziam parte de redes latino-americanas (por exemplo, a MadreSelva dentro da OilWatch) e facilitaram o acesso à informação sobre os impactos das atividades mineiras. Os líderes locais de Sipakapa visitaram outras áreas com mineração aurífera na América Central, como o Vale de Síria, em Honduras, e fizeram contato com redes regionais contra a mineração (por exemplo, a Rede Centro-Americana Antimineração).

Em dezembro de 2004, uma comunidade que bloqueou a passagem de um caminhão que se dirigia à mina em uma província vizinha foi fortemente reprimida pela polícia e pelas forças militares, repressão que teve como resultado a morte do camponês Raúl Castro Bocel (Imprensa Livre, 18 de janeiro de 2005, Castagnino, 2006). A repercussão pública desses episódios obrigou o prefeito de Sipakapa (a favor da mineração) a aceitar um encontro público para discutir a questão da mineração. Esse encontro resultou em um acordo da prefeitura para convocar uma consulta, apoiada no Código Municipal (2002) e na Convenção 169 da OIT. A ideia de convocar uma consulta estava circulando desde o começo de 2004, a partir de um sacerdote italiano que estava familiarizado com a experiência de Tambogrande (Van de Sandt, 2009). A consulta foi organizada por meio da articulação de organizações locais, nacionais e internacionais: o Conselho de Desenvolvimento Municipal (COMUDE), a paróquia e seus catequistas, a Comunidade Linguística Sipakapense, o juiz de paz local, MadreSelva, a Associação Nacional de Advogados Maias, a Igreja Católica de São Marcos e a Defensoria Indígena de Direitos Humanos, entre outros. Observadores nacionais e internacionais e ativistas de direitos humanos foram convocados para verificar o processo. O Juizado de Constitucionalidade da Guatemala negou a apelação da Montana para proibir a consulta. No mesmo dia em que a consulta foi realizada, foram distribuídos panfletos em Sipakapa garantindo que ela não seria realizada, provavelmente como uma forma de boicote da Montana.

Entretanto, 45% do eleitorado participou da consulta e 98% votou contra a mineração. A votação foi realizada em cada comunidade; alguns votaram levantando a mão, outros com voto secreto. Em 2007, a Corte de Constitucionalidade da Guatemala declarou que a consulta de Sipakapa foi válida segundo a Convenção 169 da OIT e o Código Municipal, mas que era não vinculante, já que essas convenções e leis eram imprecisas e incoerentes com a Constituição e também porque as atividades mineradoras eram de interesse público nacional. Por conseguinte, a prefeitura da Sipakapa não tinha autoridade para decidir sobre o assunto (Xiloj e Porras, 2008).

A mina Marlin estava em plena atividade em 2013, apesar da consulta e dos diferentes questionamentos legais relacionados ao impacto

ambiental e à violação dos direitos humanos.[1] Ainda assim, o processo de Sipakapa foi um marco na resistência guatemalense contra a mineração. A experiência se repetiu em outras 56 consultas sobre mineração metalífera no país, de 2005 a 2012, e mais de 600 mil pessoas participaram delas, fazendo deste um dos processos políticos mais importantes do país nos anos recentes. O documentário a respeito da consulta de Sipakapa (Revenga, 2005) teve um papel muito relevante na difusão dessa experiência na Guatemala e na América Latina.

Das 57 consultas, 52 foram realizadas no oeste guatemalteco — a maioria delas na zona do altiplano — como parte de uma campanha regional de repúdio às atividades mineiras. O Conselho dos Povos do Ocidente (CPO), no qual a Assembleia de Recursos Naturais de Huehuetenango teve um lugar central, encabeçou a expansão e a organização das consultas. O CPO é uma rede nacional organizada em 2008, como uma coalizão de organizações municipais que trabalha em defesa dos recursos naturais e de líderes locais de municípios nos quais foram realizadas essas consultas. O principal objetivo do CPO é desenvolver uma estratégia de base comunitária contra a mineração. Também há redes e organizações não governamentais[2] nacionais e internacionais apoiando o desenvolvimento das consultas. Entretanto, uma característica-chave do processo guatemalteco são as sinergias que surgiram entre o movimento antimineração e os governos municipais na organização da maioria das consultas, e a incorporação ativa de líderes locais à rede regional (Mérida e Krenmayr, 2010, Urkidi, 2011).

Recentemente, outros casos de consultas que não estão diretamente relacionados com o trabalho do CPO surgiram em outras áreas da Guatemala. A consulta sobre o projeto Escobal, em Santa Rosa, não foi parte da onda de consultas do oeste da Guatemala, embora tenha sido influenciada pela experiência de Sipakapa. O contexto do município de Santa Rosa é diferente do altiplano, e a maioria de sua população não é indígena, embora existam algumas comunidades Xinca. O conflito surgiu em 2010, quando as empresas Tahoe Resources e Goldcorp estavam prestes a começar uma mina metalífera na região, que poderia afetar um lago próximo e seus recursos hídricos. Foi organizado, então, um comitê local e, entre 2011 e 2012, desenvolveram-se quatro consultas nos povos próximos com o apoio da dio-

---

1 Em 2010, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) solicitou o fechamento preventivo do projeto por seus impactos potencialmente danosos sobre a saúde e o meio ambiente.

2 Majoritariamente associações e organizações não governamentais de direitos humanos e meio-ambiente da Europa e do Canadá (CATAPA, NISGUA ou Rights Action, entre muitas outras).

cese regional, de uma organização ambiental nacional (MadreSelva) e dos governos locais. Entretanto, não se permitiu nenhuma consulta em São Rafael Las Flores, o município onde se encontra o projeto. Atualmente a mina está em operação, a população local está altamente dividida e ocorreram episódios de violência e criminalização nos últimos anos (OCMAL, 2013).

Além de Sipakapa e Santa Rosa, as demais consultas da Guatemala não estão associadas a projetos mineradores imediatos, mas apenas aos projetos com licenças de exploração ou pesquisa, de modo que podem ser consideradas como consultas preventivas. A Tabela 2 apresenta mais detalhes sobre as consultas preventivas da Guatemala. O governo guatemalteco nunca aceitou os referendos comunitários e tem proposto regulá-los sob uma lei específica (Imprensa Livre 23/02/2011). O CPO afirma que o marco legal atual é suficiente para aceitar as consultas e seus resultados, e que mais regulações só levariam a condições mais restritivas para a participação (Imprensa Livre 23/02/2011, Nisgua, 2011).

O movimento guatemalteco antimineração procura ser inclusivo em muitos sentidos, resultando assim em processos de consulta heterogêneos. Foram consultadas principalmente comunidades indígenas, mas também algumas não indígenas, apelando, neste caso, não à Convenção 169 da OIT, mas somente ao Código Municipal (2002). Além disso, as consultas foram realizadas por voto secreto ou mãos levantadas, em consultas municipais ou simplesmente comunitárias. Em alguns casos, principalmente em Huehuetenango, pessoas não registradas puderam participar de consultas indígenas. Isso levou a uma maior participação de mulheres do que em qualquer outro processo eleitoral, devido ao fato de que as mulheres estão proporcionalmente menos registradas do que os homens na Guatemala (Mérida e Krenmayr, 2010). Essas consultas também se expandiram para outras atividades extrativas na Guatemala, como por exemplo, os projetos hidrelétricos.

Tabela 2

Onda de consultas preventivas contra atividades mineradoras em grande escala na Guatemala (2005-2012)

Departamento/ Região	Projetos/Licenças	N° de consultas	Prefeituras/Datas	Participação	% disse não à mineração	Tipos de Consultas	Consequências/ Resultados
San Marcos	Exploração em San Miguel Ixtahuacan e Sipakapa (Goldcorp - Canadá: ouro, prata, outros). Licenças de exploração em todas as prefeituras com consultas (subsidiaria Goldcorp Canadá: ouro, prata, níquel, cobalto, polimetálicos, solos raros, outros)	11	Sipakapa 18/05/2005, Comitancillo 18/06/2005, Concepción Tutuapa 13/02/2007, Ixchiguan 13/06/2007, Sibinal 18/04/2008, Comitancillo 14/05/2008, Tacaná 16/05/2008, Tajumulco 13/06/2008, San José Ojetenam 11/07/2008, Tejutla 30/09/2008, San Cristobal Cucho 27/06/2009	Mais de 60.000 pessoas	98%	Consultas comunitárias. OIT 169 e Código Municipal. Voto não secreto. Em Sipakapa somente inscritos no padrão eleitoral (Tribunal Supremo Eleitoral), no restante, toda a comunidade.	Em quase todas as consultas, contou-se com o apoio dos governos municipais e comunitários. As consultas foram não vinculantes para o governo nacional. O governo nacional tentou regular as consultas em 2011, contra os desejos das comunidades consultadas. As consultas significaram o empoderamento das comunidades. Foram criadas redes contra a mineração. Apesar da existência de muitas licenças de exploração, apenas aqueles projetos muito avançados prosperaram após as consultas (Sipakapa e San Rafael).
Huehuetenango	Licenças de exploração em todas as prefeituras com consultas (subsidiaria Goldcorp— Canadá e Tenango S.A. - Canadá ouro, prata, outros; Guatemala Copper: cobre/ cobalto; Minas de Guatemala: polimetálicos; outras empresas). Poucas minas de chumbo e zinco.	28	Concepción Huista,Todos Santos Cuchumatán, San Juan Atitán, Colotenango, Santiago Chimaltenango 25-27/07/2006, Santa Eulalia 30/08/2006, San Pedro Necta 30/03/2007, San Antonio Huista 12/05/2007, Santa Cruz Barillas 23/06/2007, San Ildefonso Ixtahuacán 03/08/2007, Nentón 11/08/2007, San Sebastián Huehuet. 26/10/2007, San Miguel Acatán 01/12/2007, San Juan Ixcoy 13/05/2008,Tectitán 27/06/2008, Chiantla 13/07/2008, Jacaltenango 26/07/2008, Santa Ana Huista 06/08/2008,Aguacatán 03/10/2008, San Pedro Soloma 17/10/2008, Cuilco 25/10/2008, Santa Bárbara 28/11/2008, San Rafael Petzal 10/01/2009, San Rafael La Indep. 28/04/2009, San Mateo Ixtatán 21/05/2009, San Gaspar Ixchil 23/07/2009, San Sebastián Coatán 24/09/2009, Unión Cantinil 18/01/2010	377.615 pessoas (sin Tectitan: não há dados sobre a participação)	99%	Consultas comunitárias. OIT 169 e Código Municipal. Voto no secreto. Em 6 delas somente pessoas registradas puderam participar, nas outras 22, toda a comunidade.	
Quiche	Algumas licenças de exploração (Nichromet Guatemala-Canadá: níquel, cobalto, outros).	5	Cunén 27/10/2009, Santa Cruz del Quiché 22/10/2010, Uspantán 29/10/2010, Sacapulas 20/05/2011, Chinique 14/03/2012	104.015 pessoas	Quase 100%	Consultas comunitárias. OIT 169 e Código Municipal. Voto não secreto. Toda a comunidade.	

Quetzaltenango	Algumas licenças de exploração (subsidiária Goldcorp - Canadá: ouro, prata, zinco; outras empresas).	8	Cajola 01/07/2011, San Miguel Siguilá 15/05/2011, Concepción Chiquirichapa 20/04/2011, San Martin Chile Verde 16/03/2011, Olintepeque 20/02/2011, San Juan Ostuncalco 18/02/2011, Huitan 22/11/2010	104.037 pessoas (sem Cajolá: sem informação)	99%	Consultas comunitárias. OIT 169 e Código Municipal. Voto secreto. Somente pessoas registradas.	
Santa Rosa	Licenças de exploração (Tahoe Resources - Canadá/EUA: prata, ouro, outros --> Projeto Escobal)	3	Nueva Santa Rosa 29/05/2011, Santa Rosa de Lima 10/07/2011, Casillas 10/07/2011	18.110 pessoas	98%	Consulta municipal. Voto secreto (Tribunal Superior Eleitoral). Sob o Código Municipal. Somente pessoas registradas.	
Retalhuleu	Licenças de exploração (Subsidiaria de Mayan Iron Corp -Austrália: arenas de ferro, níquel, cobalto, solos raros, outros). Licença de reconhecimento (G4G Resources - Canadá: arenas de ferro)	1	Champerico 12/02/2012	16.699 pessoas	99%	Consulta municipal. Voto secreto. Sob o Código Municipal.	
Jalapa	Licenças de exploração (Tahoe Resources Canadá-EUA: prata, ouro, outros: projeto Escobal; Goldcorp: ouro, prata, outros)	1	Mataquescuintla 11/11/2012	10.375 pessoas	97%	Consulta municipal. Voto secreto. Sob o Código Municipal.	

3.3.2. Colômbia: Projeto Mandé Norte (Carmen de Darién, Chocó)

Entre 24 e 28 de fevereiro de 2009 ocorreu a primeira consulta na Colômbia, no município de Carmen de Darién. O conflito começou com a chegada da Muriel Mining (Rio Tinto e outras empresas) e as primeiras aproximações do governo e da empresa para obter a aprovação da comunidade para explorar os depósitos de cobre, ouro e molibdênio. Os locais para a exploração foram localizados nas terras de comunidades afrodescendentes e indígenas, incluindo suas casas e áreas sagradas, nos departamentos da Antioquia e Chocó. As comunidades indígenas e afrodescendentes começaram a procurar informação e entraram em contato com uma organização religiosa nacional que trabalhava com esses temas. Foi criado um grupo de apoio que contribuiu com informações e documentários (por exemplo, o de Sipakapa) e convidou ativistas de outros países e comunidades a Carmen de Darién (Jahncke Benavente e Meza, 2010). As comunidades afirmaram que o plebiscito oficial não foi desenvolvido de forma adequada, já que excluía as comunidades afetadas e punha em risco sua subsistência. Como resposta à agitação local, o governo nacional militarizou as áreas mineiras, intimidando e limitando o acesso às comunidades (Jahncke Benavente e Meza, 2010, Movice, 2012).

As comunidades, inspiradas pela experiência de Sipakapa, promoveram a organização de um plebiscito interétnico, que seguiria seus próprios procedimentos locais (em seu idioma, a partir de seu próprio registro de habitantes e do qual poderiam participar todas as pessoas maiores de 14 anos). Representantes de organizações de direitos humanos, indígenas, de grupos eclesiásticos e antimineração de Colômbia, Paraguai, Honduras, Guatemala, Alemanha e Canadá observaram o processo (CENSAT, 2009).

A consulta foi fundamentada nos direitos à consulta, nacionais e internacionais, dos povos indígenas, incluindo a consideração especial da Constituição da Colômbia sobre o direito indígena à consulta. A legalidade e legitimidade do processo foram confirmadas por um importante veredicto (T-769, 2009) da Corte Constitucional da Colômbia, que conduziu à suspensão do projeto. Entretanto, no ano seguinte, o governo realizou campanhas de deslegitimação das comunidades locais e outras ações intimidantes na área. Em janeiro de 2010, o exército colombiano realizou bombardeios aéreos no local (Movice, 2012).

Comunidades não indígenas também tentaram realizar consultas na Colômbia. Em 2011, movimentos sociais no município de Santander tentaram realizar uma consulta popular defendendo a proteção da água para frear o desenvolvimento da mineração aurífera nas áreas de planície acima do rio. Entretanto, a iniciativa foi bloqueada politicamente (Comitê pela Defesa da Água e do Páramo de Santurbán, 2012).

Recentemente, em julho de 2013, a Prefeitura de Las Piedras (região de Tolima) realizou uma consulta popular sobre atividades mineiras, a qual obteve 60% de participação do eleitorado e 99% de repúdio aos projetos mineiros de grande escala que seriam realizados pela Anglo Gold Ashanti (EJOLT, 2013).

4. DISCUSSÃO

Os casos de consulta analisados neste capítulo representam uma experiência inovadora de governança que busca garantir a participação inclusiva nas atividades mineradoras. Do mesmo modo, esse modo de governança vai além das divisões local/global, formal/informal, estatal/não-estatal. Esses pontos nos levam a quatro aspectos-chave das consultas elaboradas nesta discussão.

4.1. CONTEXTO: CONFLITOS, EXCLUSÃO, CRIMINALIZAÇÃO E VIOLÊNCIA

Os contextos nos quais surgiram as consultas estudadas estão, em geral, marcados por intensos conflitos em torno da justiça ambiental. Os conflitos mineiros examinados giram em torno de como se distribuem espacial e socialmente os benefícios mineiros e os prejuízos das atividades mineiras, e em torno de quais são as escalas legítimas de participação e de tomada de decisões para governar essa atividade. As consultas não são nem a primeira nem a única ação realizada pelos movimentos de justiça ambiental, mas são promovidas paralelamente a uma ampla variedade de estratégias (por exemplo, negociações, mobilizações, alegações por escrito legais e técnicas, atividades de divulgação) que procuram influenciar e desafiar as centralizadas instituições de governança mineira. Os discursos dos movimentos antimineração, nesses casos, refletem as dimensões-chave da justiça ambiental de Schlosberg (2007): reconhecimento, distribuição e participação. Os grupos antimineração veem a aprovação dos projetos de mineração como um reflexo da falta de reconhecimento de sua dependência material e cultural da água e da terra, e da desvalorização de seus pontos de vista e processos consuetudinários (Haarstad e Floysand, 2007, Muradian et al., 2003).

Os movimentos sociais que se opõem às atividades mineiras garantem que o desenvolvimento da mineração compromete a subsistência local (e supralocal). Comunidades no Peru, Guatemala, Colômbia e Equador destacam o risco que essas atividades representam para sua sobrevivência, que depende da agricultura, do gado e da floresta. As preocupações pela saúde também aparecem — com uma grande relevância em Esquel (Argentina) — em relação à utilização mineira do cianeto. As inquietações sobre a qualidade da água e sua disponi-

bilidade para atividades econômicas locais e domésticas são comuns a todos os casos estudados.

Enquanto as comunidades afetadas destacam essas questões como fundamentos para repensar ou inclusive frear um projeto, ou planos nacionais de mineração, os governos e as empresas asseguram que essas decisões não devem ser tomadas pelas comunidades locais. Os governos centrais argumentam que a mineração é um assunto de interesse nacional e que os peritos dentro do processo oficial de tomada de decisões devem ter a última palavra. Os governos e as companhias mineradoras classificam as preocupações locais como um exagero que ignora e minimiza os impactos positivos da mineração. Do mesmo modo, os pontos de vista das comunidades críticas e dos movimentos de justiça ambiental são tachados por parte dos governos nacionais na América Latina de irracionais, ignorantes, anti-desenvolvimento, motivados politicamente e promovidos por interesses estrangeiros ou por um ambientalismo radical e subversivo (Bebbington, 2012b). Essas declarações acompanham intensos processos de criminalização (OCMAL, 2011).

Os âmbitos oficiais de participação se tornam espaços frustrantes pela forma parcial como a informação é distribuída e pelos modos de participação que oferecem um poder tão limitado a seus atores (Penetre e Foster, 2001). Como os processos de tomada de decisões não conseguem abordar as preocupações das comunidades locais, as disputas se articulam em torno dos próprios processos decisórios (Muradian et al., 2003, Suryanata e Umemoto, 2005, Walter e Martinez-Alier, 2010, Urkidi e Walter, 2011). Cada vez é mais comum ver movimentos de justiça ambiental impedindo ou boicotando as audiências públicas, já que essas são percebidas como um passo vazio na aprovação dos projetos (Jahncke Benavente e Meza 2010). Há casos de boicotes a audiências públicas em Tambogrande, Toquepala, Tía María, Esquel e Loncopue. As comunidades indígenas recusaram ou não reconheceram supostos processos de consulta realizados por empresas mineiras e governos no Peru, na Colômbia e na Guatemala. No Equador e na Argentina, as comunidades indígenas garantem que as consultas formais nunca existiram (Pérez Guartambel, 2012, Urkidi e Walter, 2011).

Além disso, uma das descobertas dessa investigação foi o papel da violência na promoção das consultas. As reclamações vinculadas aos direitos humanos foram identificadas como uma das bases principais dos movimentos de justiça ambiental latino-americanos (Carruthers, 2008). Os referendos sobre mineração emergiram em contextos de repressão e criminalização de ativistas, nos quais cresciam as preocupações relacionadas com sua integridade física e psicológica. Nesse sentido, as consultas podem ser vistas como uma forma inovadora de

protesto que busca promover a participação, oferecendo um marco democrático que protege seus participantes. Essas consultas foram bem-sucedidas no sentido de pacificar tensões locais, pelo menos por um tempo. Embora os contextos de criminalização e repressão de ativistas e protestos não sejam novos nos conflitos mineiros, a particularidade desses casos é a habilidade dos movimentos de justiça ambiental para transformar um ambiente arriscado de protesto em um processo democrático de participação. Para isso, os movimentos de justiça ambiental construíram uma instituição de participação híbrida.

4.2 CONSULTAS COMUNITÁRIAS: UMA INSTITUIÇÃO HÍBRIDA

Os plebiscitos e referendos mineiros da América Latina estão apoiados na demanda de que as comunidades — tanto indígenas como não indígenas — tenham direito a participar das decisões de primeira ordem que afetam sua sobrevivência, um direito considerado legítimo pelas comunidades afetadas. Esse direito é reconhecido em uma variedade de normas e convênios indígenas e não indígenas, internacionais, nacionais e municipais (Jahnchke Benavente e Meza, 2010, Fulmer, 2011). Entretanto, o modo como a participação é entendida por parte de regulamentações e atores varia amplamente, sendo principalmente informativo e não vinculante. Como analisa Arnstein (1969) em sua escala de participação de 8 degraus (1. manipulação, 2. tratamento, 3. informação, 4. consulta, 5. apaziguamento, 6. colaboração, 7. poder delegado, 8. controle cidadão), há diferentes níveis de exclusão/participação e empoderamento. Como destaca Arnstein, à medida que descemos degraus nessa escala, aumenta a frustração. As comunidades estão tentando subir essa escala.

Os plebiscitos comunitários exigem e reconstroem o direito das comunidades a participar, de maneira significativa e empoderante, em decisões sobre atividades de alto impacto que podem afetá-los. Com esse objetivo, em cada contexto, as comunidades lutam pelos direitos de participação local apelando, combinando e ressignificando regulações, direitos e tradições locais disponíveis. Esse processo de *bricolagem* institucional é baseado em uma combinação particular de instituições formais e informais, modernas e tradicionais, segundo o contexto concreto. Por exemplo, as comunidades expandem e ressignificam, em seu discurso e prática, a maneira como a Convenção 169 da OIT — e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas — entendem a "consulta", forçando novos debates sobre o verdadeiro alcance da convenção (McGee, 2008, Fulmer, 2011). A Convenção 169 da OIT estabelece que as consultas devem ser realizadas pelos Estados; entretanto, essas consultas não são organizadas pelos governos centrais (Fulmer, 2011, Jahncke Benavente

e Meza, 2010). As consultas comunitárias recorrem à Convenção 169 da OIT, expandindo seu alcance, de acordo com o que as comunidades afetadas consideram justo e legítimo. De maneira similar, a forma pela qual as consultas apelam às leis e direitos de participação municipal, nacional e internacional para permitir os referendos locais sobre mineração, desafia o monopólio do governo nacional nas decisões sobre mineração.

Em cada contexto, essa instituição híbrida está legitimada com base na tradição e/ou percepção social de quais são as formas aceitáveis de fazer as coisas (Cleaver et al. 2013). Uma fonte relevante de legitimidade (interna e externa) das consultas/referendos está apoiada nos procedimentos consultivos que apelam para os valores democráticos e para os direitos indígenas de participação. Na maioria das consultas, as comunidades usaram procedimentos híbridos que combinam instituições democráticas de participação (por ex., procedimentos oficiais de eleição), direitos indígenas e a experiência ou aprendizagens das consultas prévias. Na maioria de casos, incluindo muitas das comunidades indígenas da Guatemala, a consulta seguiu os mesmos procedimentos de uma eleição regular: convocação formal para votação, votantes recenseados, voto secreto e a qualidade do processo certificada por observadores externos, como em Tambogrande. Em Sipakapa, cada uma das 13 comunidades consultadas escolheu seu próprio procedimento: alguns seguiram o formato eleitoral ocidental, outros votaram levantando a mão ou em outros formatos. Entretanto, a consulta foi convocada pela prefeitura e todos seus habitantes puderam votar (inclusive aquelas pessoas não indígenas). Em Sipakapa, os votos das comunidades indígenas foram os mais criticados pelo governo e pelas empresas, que reclamaram que esse resultado podia ter sido manipulado (Fulmer, 2011). A consulta realizada pelos grupos indígenas da Colômbia seguiu o exemplo de Sipakapa, combinando procedimentos.

Algumas formas (híbridas) de governança que a priori poderiam incluir diversos atores sociais e visões, foram criticadas porque continuam excluindo os coletivos marginais da sociedade (Ford, 2003, Cleaver et al. 2013). Em contraste, as consultas são organizadas pelos coletivos mais desempoderados, levando-os em consideração tanto quanto a povos indígenas, mulheres ou trabalhadores rurais. Como resultado, as consultas geralmente expandem o alcance das instituições formais e informais para promover a participação local.

As consultas são mais do que a soma de regulações e direitos existentes e, embora apoiadas neles, desafiam seu alcance e sentido com base no que é considerado como legítimo e justo pelas comunidades locais. Além disso, a relevância das consultas comunitárias reside no

fato que as comunidades não só estão se mobilizando e lutando discursivamente para desafiar a governança mineira, mas também no fato de estão desdobrando estratégias inovadoras para demandar e reconstruir instituições empoderantes de participação democrática. As consultas comunitárias estudadas aqui são uma forma de mobilização política, uma forma de protesto, apoiada em instituições democráticas e indígenas, formais e informais.

4.3 OS PAPÉIS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS, GOVERNOS E ORGÃOS DO ESTADO

Enquanto os movimentos de justiça ambiental tiveram um papel-chave no surgimento e expansão das consultas, uma característica particular delas foi o papel dos governos locais. As consultas comunitárias combinam as capacidades formais e informais (por ex., regulação, administração, comunicação) e diferentes formas de poder (por ex., legitimidade, redes, recursos, confiança) de movimentos sociais e governos locais.

As consultas realizadas sem alianças com os governos locais são a exceção. Em alguns casos, os governos locais se alinham rapidamente com os movimentos sociais ou inclusive têm um papel central na formação de movimentos críticos com a mineração (por ex., Majaz, Toquepala, a onda de consultas na Guatemala). Em outros casos, os governos locais trocam sua posição à medida que os conflitos se desenvolvem e finalmente permitem ou realizam consultas para preservar a governabilidade ou o poder local (por ex., Esquel, Sipacapa), adotando às vezes uma posição que difere da de seus partidos políticos em nível nacional.

A aliança com os governos locais foi essencial na construção da legitimidade das consultas (Rede Muqui, 2009), enquadrando-as como uma instituição de participação local (e democrática), e não só como uma mera estratégia do movimento social antimineiro (Muradian et al., 2003). O fato de os primeiros casos de consulta terem sido realizados com o apoio de regulamentos locais contribuiu com a construção das bases para legitimar a seguinte onda de consultas, fossem essas realizadas com ou sem o apoio formal (por ex., algumas prefeituras na consulta de Tía María, no Peru, e no caso Kimsakocham, no Equador). Além disso, a participação dos movimentos sociais reduziu, em alguns lugares, a desconfiança que muitas comunidades rurais têm com respeito aos organismos de governo, incluindo as prefeituras. Nas consultas guatemaltecas, o fato de que atores que não se relacionam diretamente com o governo municipal estivessem também promovendo as consultas constituiu uma fonte de confiança, aumentando a participação (Mérida e Krenmayr, 2010, entrevista na Guatemala 2009).

Poderíamos dizer que a legitimidade das consultas é, em parte, tanto uma causa como uma consequência das alianças híbridas formadas entre os governos locais e os movimentos sociais. Entretanto, diferentes atores dentro dos Estados e governos desafiam a legitimidade das consultas. Enquanto alguns governos locais e municipais — assim como alguns ministérios, departamentos regionais, autoridades e tribunais — reconhecem essa instituição de participação (por ex., o escritório nacional eleitoral, a Corte Constitucional, a Defensoria do Povo, os conselhos nacionais de direitos humanos, os ministérios de meio ambiente), os governos nacionais e os departamentos mineiros rejeitam, ignoram ou criminalizam (definindo como atos ilegais) esses eventos participativos. O envolvimento dos governos locais e as diversas posições adotadas dentro do Estado em relação aos plebiscitos refletem a heterogeneidade de interesses e valores que atravessam essas estruturas. Essa questão garante a necessidade de problematizar com maior profundidade o papel dos governos e dos Estados nos contextos de governança ambiental. As instituições híbridas lideradas pela sociedade civil, como as consultas comunitárias, não procuram necessariamente evitar os governos (como destacam Delmas e Young 2009) mas, ao contrário, tentam ancorar parte de sua legitimidade em alguns dos organismos governamentais (governos locais neste caso).

Entretanto, essa legitimidade das consultas ancorada em sua "legalidade" (por ex., seu apoio em leis e direitos) está se transformando em uma fraqueza na medida em que a disputa está se centrando, atualmente, na re-regulamentação formal do direito à consulta, por exemplo, por meio da regulação de seus procedimentos por parte dos governos centrais, com os riscos de agregação, exclusão e desnaturalização das consultas que isso pode supor.

4.4. EM DIREÇÃO À UMA BRICOLAGEM INSTITUCIONAL EM MÚLTIPLAS ESCALAS

Por fim, gostaríamos de destacar que, embora as consultas pudessem ser consideradas instituições híbridas que exemplificam o processo de governo "de baixo" (Paterson et al., 2003), a força e a legitimidade dessa instituição se dão em múltiplas escalas. Ao analisar a expansão das consultas na América Latina, identificamos que essa instituição foi promovida por meio de uma diversidade de processos espaciais que são a chave para compreender seu surgimento, expansão e legitimação na América Latina. Nesse mesmo sentido, as consultas podem ser vistas como o resultado de um processo multiescalar de bricolagem institucional.

As consultas mineiras são promovidas por movimentos sociais compostos por uma infinidade de grupos, incluindo movimen-

tos indígenas e rurais, profissionais (urbanos), sacerdotes locais, professores(as), homens e mulheres líderes de comunidades e organizações não governamentais. À medida que os conflitos mineiros se desdobram, esses movimentos sociais se articulam com redes e organizações (por ex., ambientais, antimineração, de direitos humanos, indígenas, católicas) que se movem entre várias escalas geográficas. Na onda de consultas da Guatemala, as redes nacionais antimineração promoveram a participação de atores e líderes locais. Nessas redes, é divulgada informação, experiências e estratégias e promove-se a mobilidade de ativistas para aprender e compartilhar experiências entre comunidades. A participação é baseada em foros latino-americanos e internacionais, e é facilitado que os pleitos cheguem a tribunais estrangeiros (por ex., às cortes do Reino Unido, como no caso de Majaz) ou internacionais (por ex., Sipakapa e a Comissão Interamericana de Direitos humanos).

Além disso, entre as redes que impulsionaram a difusão das consultas, descobrimos que algumas delas nasceram das primeiras experiências de consultas sobre mineração: Tambogrande, Esquel e Sipakapa. Esses primeiros casos foram conflitos mineiros relevantes tanto em escala nacional como transnacional, marcando um antes e um depois nos processos de consulta sobre mineração na América Latina e em seus próprios países. A Red Muqui, nascida do conflito de Tambogrande, foi uma fornecedora-chave de informação, experiência e materiais para o caso Majaz/Río Branco e consultas posteriores. A plataforma "No a la mina", coordenada pelo movimento antimineração de Esquel, é uma fonte muito relevante de informação e recursos para as comunidades latino-americanas. Na Guatemala, a grande multiplicação das consultas sobre mineração está relacionada com a repercussão nacional e internacional da experiência da Sipakapa. Com o suporte de diferentes ONGs e associações, criaram-se duas redes regionais em torno de conflitos sobre mineração e projetos hidrelétricos na Guatemala (Assembleia de Recursos Naturais do Huehuetenango e Conselho de Povos do Ocidente). Houve um processo de intercâmbio de experiências, no qual as novas consultas foram organizadas a partir da aprendizagem com as anteriores, por meio dessas organizações e redes nacionais e transnacionais (Rede Muqi 2009; Jahncke Benavente e Meza 2010). As redes não só tiveram um papel-chave na difusão da experiência consultiva, como também proporcionaram recursos logísticos, técnicos e às vezes também financeiros. Uma ampla variedade de agentes transnacionais também apoiaram os plebiscitos como observadores, contribuindo com a construção da legitimidade internacional desses processos. Oxfam, Friends of the Earth, Greenpeace, Mineral Policy Centre, Peace Brigades International, Nisgua, Catapa, Rigths

Action e Mining Watch são alguns dos observadores internacionais que estiveram presentes nas consultas mineiras latino-americanas.

Além disso, à medida que as consultas foram se multiplicando na América Latina, as redes nacionais e transnacionais procuraram sistematizar e reforçar o processo de consultas e suas lições, organizando eventos internacionais (por exemplo, o encontro binacional Equador-Peru sobre consultas Comunitárias, 28 de fevereiro de 2012) e elaborando relatórios (por ex., Jahncke Benavente e Meza, 2010, Duthie, 2012, McGee, 2008, CISDE-ALAI, 2009, Mérida e Krenmayr, 2010). Os movimentos nacionais e transnacionais também desenvolveram e fortaleceram as estratégias legais para defender a legalidade das consultas e condenar os abusos aos direitos humanos em tribunais nacionais e internacionais (na Corte Constitucional na Colômbia, ou a apresentação do caso Sipakapa na Comissão Interamericana de Direitos humanos), por meio da fiscalização e denúncia da crescente criminalização (por ex., OCMAL 2011).

Ao analisar como as consultas viajaram entre as comunidades da América Latina, podemos perceber que a Internet e os documentários foram veículos-chave na difusão de testemunhos e experiências entre pessoas e lugares distantes. Embora o papel da Internet tenha sido discutido em estudos prévios (Bickerstaff e Agyeman 2009), nesta análise também vimos como os documentários contribuíram significativamente para os processos de aprendizagem social. O documentário de Sipakapa foi a fonte primordial de inspiração na organização da consulta indígena Embera Katio, em Carmen de Darien (Colômbia, 2009) (entrevista com ativista colombiano, Jahncke Benavente e Meza, 2010). Conforme explica um líder indígena que promoveu a consulta no Equador, os vídeos e documentários também foram centrais para explicar as consequências das atividades mineiras em grande escala neste caso. Os documentários sobre o derrame de mercúrio na Choropampa (Cajamarca, Peru) e os casos das consultas de Tambogrande e Sipakapa foram amplamente distribuídos na região (*Choropampa: o preço do ouro*, 2002; *Sipakapa não se vende*, 2005; *Tambogrande: mangas, morte, mineração*, 2007). Esses e outros documentários mostram os impactos da mineração em grande escala e as estratégias dos grupos antimineração, contribuindo com um processo de aprendizagem regional nos movimentos de justiça ambiental. Nesse sentido, estamos de acordo com Bickerstaff e Agyeman (2009), que afirmam que há uma linha de investigação promissora a ser explorada em relação ao desenvolvimento de perspectivas de "montagem" — que deriva da Teoria do Ator-Rede — quando analisamos como as pessoas, os textos, os dispositivos e os discursos se relacionam e constituem de forma coletiva as dimensões e escalas da justiça ambiental. Poderia ser inte-

ressante explorar com maior detalhe como o papel desses dispositivos nos processos de bricolagem institucional é conceitualizado.

Os ativistas colombianos relatam como as comunidades indígenas de Carmen de Darien puderam conhecer, no documentário sobre o plebiscito de Sipakapa, outros grupos indígenas que confrontavam conflitos similares e narravam histórias similares, e puderam aprender com sua experiência participativa (entrevista com o ativista colombiano). Os documentários tiveram um papel central, fazendo com que as comunidades afetadas percebessem que seu conflito não é apenas local, mas simultaneamente local, nacional, regional, global e estrutural. Nesse reconhecimento, uma perspectiva comum é construída e os vínculos solidários são reforçados.

A construção e divulgação, assim como as fontes de legitimidade dessa instituição híbrida (quer dizer, as consultas comunitárias), estão imersas em uma complexa e dinâmica interação de atores sociais, discursos, redes e estratégias que se movem em (e entre) diferentes escalas. O poder político das consultas está, em parte, apoiado na habilidade dos movimentos supralocais para se moverem e difundirem esses eventos em múltiplas escalas, criando novos apoios e reações. As consultas, sejam elas locais, populares, comunitárias ou interétnicas, apelam para e estão imersas em normas e direitos municipais, nacionais e internacionais que são exigidos pelos movimentos de justiça ambiental. Nesse sentido, as consultas latino-americanas sobre mineração são uma instituição multi-escalar, já que estão constituídas por (e são constituintes de) atores sociais, estratégias, regulações e discursos pertencentes a escalas múltiplas e voláteis.

5. CONCLUSÕES

O processo de reunir-se, consultar e votar é parte do funcionamento de muitas comunidades e organizações indígenas e rurais na América Latina. Entretanto, as consultas sobre mineração estudadas neste artigo, apesar de estarem alimentas e legitimadas por essas tradições, são um pouco diferentes. As consultas mineiras constituem uma instituição comum no atual ciclo de protesto antimineiro. As consultas exigem e ressignificam o direito da população local e dos povos indígenas a participarem com poder de voto em decisões de primeira ordem que afetem suas terras e sua sobrevivência. As consultas não constituem simplesmente uma forma de protesto, mas também um processo de tomada de decisões que desafia as instituições de tomada de decisão oficiais. Além disso, elas mostram como deveríamos ir além das polarizações analíticas na tentativa de compreender as tensões e dinâmicas nos processos de governança mineira e ambiental, por meio das interações, discursos e práticas interescalares e híbridas.

BIBLIOGRAFIA

Arnstein, S. R. 1969 'A Ladder of Citizen Participation', JAIP 35(4): 216-224.

Bebbington, A. 2012a 'Social conflict and emergent institutions. Hypotheses from Piura, Peru', in A. Bebbington (ed) *Extractive Industries, Social Conflict and Economic Development: Evidence from South America* (Londres: Routledge).

Bebbington, A. 2012b 'Underground political Ecologies: The second Annual Lecture of the Cultural and Political Ecology Specialty Group of the Association of American Geographers', *Geoforum* 43: 1152-1162.

Bebbington, A., Connarty, M., Coxshall, W., O'Shaughnessy, H. e Williams, M. 2007 *Mining and Development in Peru. With Special Reference to The Rio Blanco Project* (Piura: Peru Support Group).

Bebbington, A., Humpreys Bebbington, D. e Bury, J. 2011 'Federating and Defending Water, Territory and Extraction in the Andes', in R. Boelens, D. Getches, A. Guevara Gil (eds) *Out of the Mainstream: The Politics of Water Rights and Identity in the Andes* (Londres: Earthscan).

Bickerstaff, K. e Agyeman, J. 2009 'Assembling justice spaces: the scalar networking of environmental justice in north-east England', *Antipode* 41(4): 781-806.

Bridge, G. 2004 'Mapping the Bonanza: geographies of mining investment in an era of neo-liberal reform', *Professional Geographer* 56(3): 406-21.

Bullard, R. 1900 Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality (Boulder, CO: Westview Press).

Bulkeley, H. 2005 'Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scale and networks', *Political Geography* 24: 875-902.

Cabellos, E. e Boyd, S. 2007 'Tambogrande: mangos, muerte, minería' Documentary, Guarango, Peru.

CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas) 2009 'Seis distritos de la provincia arequipeña de Islay se pronunciaron a través del voto', http://elecochasqui.wordpress.com/actualidad/setiembre-2009/caoi-seis-distritos-de-laprovincia-arequipena-de-islay-se-pronunciaron-a-traves-delvoto-rechazo-al-proyecto-minero-tia-maria-alcanza-el-97/(revisado em 10 de janeiro de 2013).

Carruthers, D. (ed) 2008 *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice* (Cambridge, MA: MIT Press).

Castagnino, V. 2006 *Metal Mining and Human Rights in Guatemala: The Marlin Mine in San Marcos, Guatemala* (Peace Brigades International).

CENSAT 2009 'Colombia: No a la Minería en territorio indígena', http://censat.org/component/content/article/314 (revisado em 10 de janeiro de 2013).

CISDE-ALAI 2009 *América Latina: riqueza privada, pobreza pública* (CISDE-ALAI).

Chaparro Avila, E. 2002 'Actualización de la Compilación de Leyes Mineras de Catorce Países de América Latina y el Caribe', UUNN División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/10756/LCL1739-P-E.pdf (revisado em 10 de janeiro de 2013).

Cleaver, F. 2001 'Institutional Bricolage, Conflict and Cooperation in Usangu, Tanzania', *IDS Bulletin* 32(4): 26–35.

Cleaver, F. 2002 'Reinventing Institutions: Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resource Management', *The European Journal of Development Research* 14(2): 11–30.

Cleaver, F. 2012 *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management* (Routledge).

Cleaver, F., Franks, T., Maganga, F. e Hall, K. 2013 'Beyond negotiation?: Real governance, hybrid institutions and pastoralism in the Usangu Plains, Tanzania', Working paper 61, King´s College London.

Cobain, I. 2009 'British mining company faces damages claims alter allegations of torture in Peru', The Guardian, 18 de outubro de 2009.

Comité por la defensa del agua y el Páramo de Santurbán 2012 'Queja presentada ante la oficina del Ombudsman y assessor en materia de Observancia', http://www.aida-americas.org/es/release/queja-interpuesta-contra-el-financiamiento-de-mina-deoro-en-fragiles-humedales-colombianos (revisado em 10 de agosto de 2013).

Colao, D. e Claps, L. M. 2005 'Comunicación, recursos naturales y comunidad en el caso Esquel', Tese de licenciatura Universidade de Buenos Aires.

Cole, L.W. e Foster, S.R. 2001 *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement* (Nova Iorque: University Press London).

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X. R. e Tanaka, M. 2009 *Minería y Conflicto Social* (Lima: Instituto de Estudos Peruanos).

Delmas, M. A. e Young O.R. (eds) 2009 *Governance for the Environment* (Nova Iorque: Cambridge University Press).

Diez Hurtado, A. 2007 'Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú', in J. Bengoa (ed) *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América latina* (Santiago do Chile: RIMISP).

Duthie, K. 2012 *Local Votes and Mining in the Americas* (Mining Watch Canada).

Ejolt 2013 'A letter from Piedras, Tolima, Colombia: local referendum against Anto Gold Ashanti', Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade Project. http://www.ejolt.org/2013/09/aletter-from-colombia/ (revisado em 10 de outubro de 2013).

Fedepaz 2013 'Kañaris, última comunidad de habla quechua en la costa peruana, realiza consulta comunal', Fundación Ecuménica para el desarrollo y la Paz. http://www.fedepaz.org/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=18 (revisado em 20 de agosto de 2013).

Ford, L. H. 2003 'Challenging global environmental governance: social movement agency and global civil society', *Global Environmental Politics* 3: 120-34.

Fulmer, A. 2011 'La consulta a los pueblos indígenas y su evolución como herramienta de negociación política en América Latina. Los casos de Perú y Guatemala', *Apuntes* 68: 37-62.

Greenspan, E. 2013 'Peru backslides on indigenous rights Oxfam America', http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/2013/05/08/peru-backslides-on-indigenous-rights/ (revisado em 10 de outubro de 2013).

Gutiérrez Zeballos, P.J. 2011 'Las razones de lucha por el valle del Tambo', in Cooperacción/Red Muqui/Frente Ambito de Defensa del Valle de Tambo/Municipalidad Distrital de Dean Valdivia *Valle de Tambo-Islay. Territorio, Agua y Derechos Locales en riesgo con la minería a tajo abierto*.

Haarstad, H. e Floysand, A. 2007 'Globalization and the power of rescaled narratives: A case of opposition to mining in Tambogrande, Peru', *Political Geography* 26(3): 289-308.

Harvey, D. 1996 *Justice, nature and the geography of difference* (Cambridge, MA.: Blackwell).

Holden, W. e Jacobson, D. 2008 'Civil Society Opposition to Nonferrous Metals Mining in Guatemala', *Voluntas* 19: 325–50.

Jahncke Benavente, J. e Meza, R. 2010 *Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamerica* (Lima: Fedepaz Muqui Miserer CIDSE).

Kurtz, H. 2003 'Scale frames and counter scale frames: Constructing the social grievance of environmental injustice', *Political Geography* 22: 887-916.

Marquez, N. 2009 'Más del 90% de Pobladores de Cocachacra se pronunció en contra de la instalación extractiva y de la utilización de aguas subterráneas', la Jornada de Arequipa http://www.jornaldearequipa.com/Tambo.htm (revisado em 10 de agosto de 2013).

McGee, B. 2009 'The community referendum: participatory democracy and the right to free, prior and informed consent to development', *Berkeley Journal of International Law* 27(2).

McGee, B. 2008 'An International Observer´s Account of a Local Vote in Río Blanco Peru', Environmental Defender Law Center http://www.edlc.org/resources/local-votes/observers-account/ (revisado em 20 de janeiro de 2013).

Mérida, A.C. e Krenmayr, W. 2010 'Sistematización de experiencias 2008-2009: Tejiendo entre los pueblos la defensa del Territorio', Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables de Huehuetenango, Guatemala.

Movice 2012 'Pueblos indígenas y la protección del territorio. Cartografía de impulsos y restricciones de movimiento en el territorio', http://www.conlospiesporlatierra.net/ ?p=1543 (revisado em 10 de agosto de 2013).

Municipal Code 2002 'Decree 12-2002: Municipal Code Congress of the Republic of Guatemala'.

Municipality of Kañaris 2012 'Datos Económicos y Sociales', http://www.munikanaris.gob.pe/DatosDistrito.php (revisado em 10 de agosto de 2013).

Muradian, R., Martinez-Alier, J. e Correa, H. 2003 'International Capital Versus Local Population: The environmental Conflict of the Tambogrande Mining Project, Peru', *Society and Natural Resources* 16: 775-792.

Nisgua 2011 'Comunidades rechazan iniciativa por normar las consultas comunitarias', http://nisgua.blogspot.com.es/2011/03/comunidades-rechazan-iniciativa-por.html. (revisado em 10 de agosto de 2013).

Leitner, H., Seppard, E. e Sziarto, K.M. (2008) 'The spatialities of contentious politics', *Transactions Institute of British Geographers* 33: 157-172.

OCMAL 2011 'Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina', OCMAL-Acción Ecológica, Quito.

Oficina Electoral Nacional 2002 'Resolución RJ Nº098-2002-J/ONPE', http://www.web.onpe.gob.pe/modResoluciones/descargas/RJN098-2002-J.pdf (revisado en 10 de março de 2002).

Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Nova Iorque: Cambridge University Press).

Oxfam 2007 'Río Blanco: history of a mismatch in Peru', Oxfam America http://www.oxfamamerica.org/articles/rio-blancohistory-of-a-mismatch-in-peru/?searchterm=majaz (revisado em 10 de janeiro de 2013).

Oxfam 2009 'Oxfam calls for an investigation of alleged torture of 28 in Peru', http://www.oxfamamerica.org/articles/oxfam-calls-foran-investigation-of-alleged-torture-of-28-in-peru (revisado em 10 de janeiro de 2013).

Paterson, M., Humphreys, D. e Pettiford, L. 2003 'Conceptualizing global environmental governance: from interstate regimes to counter-hegemonic struggles', *Global Environmental Politics* 3: 1–10.

Pérez Guartambel, C. 2012 'Agua u Oro. Kimsakocha la resistencia por el agua', Universidad Estatal de Cuenca, Equador.

Portugal Mendoza, C. 2005 'Gobernanza en el acceso a la actividad minera a los recursos naturales locales: el caso Tambogrande', Grupo de Investigaciones Económicas.

Radio Uno 2008 'Este viernes remitirán resultados de consulta en Candarave al ejecutivo y al legislativo', http://www.radiouno.pe/noticias/3963/upt_banner.swf (revisado em 10 de agosto de 2013).

Rasch, E.D. 2012 'Transformations in Citizenship: Local Resistance against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala)', *Journal of Developing Societies* 28(2): 159-184.

Red Muqui 2009 'La consulta vecinal: un mecanismo de democracia directa para los pueblos', in *America Latina: riqueza privada, pobreza pública* (Lima: CIDSE-ALAI).

Red Muqui 2011 'Valle de Tambo-Islay. Territorio, Agua y Derechos Locales en riesgo con la minería a tajo abierto', Red Cooperacción, Frente de Defensa del Valle de Tambo, Municipalidad Distrital de Dean Valdivia Muqui.

Revenga, A. 2005 'Sipakapa NO se vende. Sipakapa qal k´o pirk´ey xik', Documentary. Caracol Producciones.

SEGEPLAN 2002 'Propuesta de Política para el Desarrollo Rural', Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, Guatemala.

Servindi 2012 'Perú: En consulta communal el 95% de votantes de

Kañaris rechazó proyecto minero Cañariaco', guamina.blogspot.com.es/2012/10/peru-en-consulta-comunal-el-95-de.html.

Schlosberg, D. 2007 *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (Nova Iorque: Oxford University Press).

Smith, N. 1996 'Spaces of vulnerability: the space of flows and the politics of scale', *Critique of Antropology* 16: 63-77.

Subies Grau, T., Beltrán, M.J., Mérida, J.M., Moreno, M., Salas, I., Sánchez Corominas, A., Soler, M. e Parea, M. 2005 'El éxito de Tambogrande', *Ecología política* 30: 95-116

Suryanata, K. e Umemoto, K. 2005 'Beyond environmental impact: articulating the "intangibles" in a resource conflict', *Geoforum* 36: 750-760.

Svampa, M. e Antonelli, A. (eds) 2009 *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Buenos Aires: Biblos).

Trentavizi, B. e Cahuec, E. 2012 'Las Consultas Comunitarias de "Buena Fe" y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala', Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

UNOPS/PNUMA 2011 'Revisión "ad hoc" del Estudio de Impacto Ambiental, Proyecto Tía María', Informe de Observaciones y Requerimiento de Información Complementaria', http://xa.yimg.com/kq/groups/2122051/1296039927/name/Revisi%C3%B3n+del+Estudio+de+Impacto+Ambiental+del+Proyecto+T%C3%ADa+Mar%C3%ADa.pdf (revisado en 10 de janeiro de 2013).

Urkidi, L. 2011 'The defense of Community in the Anti-mining Movement of Guatemala', *Journal of Agrarian Change* 11(4): 556- 580.

Urkidi, L. e Walter, M. 2011 'Concepts of Environmental Justice in anti-gold mining movements in Latin-America', *Geoforum* 42: 683-695.

Van de Sandt, J. 2009 'Mining Conflicts and Indigenous Peoples in Guatemala', Cordaid - University of Amsterdam, The Hague.

Walter, M. e Martinez-Alier, J. 2010 'How to Be Heard When Nobody Wants to Listen: the Esquel mining conflict', *Canadian Journal of Development Studies* 30(1-2): 281-303.

Xiloj, L. e Porras, G. 2008 'Diagnóstico sobre el Derecho a la Consulta que tienen los Pueblos Indígenas y sus consecuencias jurídicas y políticas a partir del caso de la Explotación Minera en el Departamento de San Marcos', Fundación Rigoberta Menchú, Guatemala.

Yappert, S. 2009 'Perdimos que pongan freno a estos proyectos de muerte', Rio Negro Newspaper 5/5/2009.

AUTORES

Pablo Andrade A. é cientista político, Professor da Universidade Andina Simón Bolívar em Quito (UASB-SQ), Equador.

Gloria Baigorrotegui é engenheira industrial, pesquisadora *júnior* do Instituto de Estudos Avançados, Universidade de Santiago do Chile (IDEA-USACH), Chile.

David Barkin é economista, Professor da Universidade Autónoma Metropolitana, Unidade Xochimilco (UAM-Xoc), México.

Michiel Baud é historiador, Diretor do *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA) e Professor de estudos latino-americanos da Universidade de Amsterdã, Holanda.

Benedicte Bull é cientista política, Professora do *Centre for Development and Environment* (SUM) da Universidade de Oslo, Noruega.

Fábio de Castro é cientista em ecologia política, Professor assistente do *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA) da Universidade de Amsterdã, Holanda.

Fernando Estenssoro Saavedra é historiador, Pesquisador *sênior* do Instituto de Estudos Avançados, Universidade de Santiago do Chile (IDEA-USACH), Chile.

Cecile Hirsch é geógrafa humana, doutoranda do *Centre for Development and Environment* (SUM) da Universidade de Oslo, Noruega.

Barbara Hogenboom é cientista política, Professora associada do *Centre for Latin American Research and Documentation* (CEDLA) da Universidade de Amsterdã, Holanda.

Mina Kleiche-Dray é historiadora, pesquisadora do *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD), Paris, França.

Joan Martínez-Alier é historiador econômico, Professor e pesquisador do *Institut de Ciència e Tecnología Ambientals* (ICTA) da Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha.

Blanca Lemus é médica com doutorado em meio ambiente do trabalho e pesquisadora visitante na Universidade Autônoma Metropolitana, Unidade Xochimilco.

Cristian Parker é sociólogo, pesquisador *sênior* do Instituto de Estudos Avançados, Universidade de Santiago do Chile (IDEAU-SACH), Chile.

Héctor Sejenovich é economista político, pesquisador *sênior* do Instituto de Pesquisas Gino Germani (IIGG), Buenos Aires, Argentina.

Mariel Aguilar-Støen (PhD) é cientista em ecologia política, Professora associada do *Centre for Development and Environment* (SUM) da Universidade de Oslo, Noruega.

Fabiano Toni é cientista político, Professor associado do *Centro de Desenvolvimento Sustentável* (CDS) da Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Leire Urkidi é cientista ambiental afiliada à Universidade do País Vasco (UPV/EHU); Parte Hartuz, Ekopol.

Roland Waast é sociólogo e engenheiro da *École Polytechnique de Paris,* França.

Mariana Walter é cientista em ecologia política, Pós-doutoranda do *Institut de Ciència y Tecnología Ambientals* (ICTA) da Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha.

Em termos de recursos naturais, a América Latina é a região mais rica do mundo. As múltiplas finalidades da natureza –subsistência para as comunidades, receita para os Estados, *commodities* para as empresas e biodiversidade para os conservacionistas– transformaram a governança ambiental em uma arena altamente disputada na região. Relações de poder assimétrica, prioridades no conflito e compensações entre diferentes metas, levaram a uma abundância de iniciativas contrastantes que reformulam as relações sociais nos territórios rurais. Este volume aborda estas tensões a partir da análise da governança ambiental como um processo complexo de formulação e disputa de valores, procedimentos e práticas que moldam os padrões de acesso, controle e uso dos recursos naturais.

Este projecto recebeu financiamento Sétimo Programa-Quadro da União Europeia de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração no âmbito do Acordo de Cooperação No. 266.710.

ENGOV
Governança Ambiental na América Latina e no Caribe

Patrocinado por
Asdi
Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

ISBN 978-987-722-120-6
9 789877 221206

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLACSO
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais