

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**A QUESTÃO AMBIENTAL NA ESFERA PÚBLICA  
E A DEMOCRACIA NO PARAGUAI**

**Fátima Elizabeth Almada Chavez**

**Porto Alegre  
2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**A QUESTÃO AMBIENTAL NA ESFERA PÚBLICA  
E A DEMOCRACIA NO PARAGUAI**

**Fátima Elizabeth Almada Chavez**

ORIENTADOR PROF. DR. IVALDO GEHLEN

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre Desenvolvimento Rural - Área de Concentração em Agricultura, Meio Ambiente e Sociedade.

Série PGDR - Dissertação n.º 035  
Porto Alegre  
2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

A Banca Examinadora abaixo relacionada aprovou, no *dia 06 de fevereiro de 2004*, a Dissertação de *Fátima Elizabeth Almada Chavez* com o título *A Questão Ambiental na Esfera Pública e a Democracia no Paraguai* como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Rural - Área de Concentração em Agricultura, Meio Ambiente e Sociedade.

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Ivaldo Gehlen (Orientador- Presidente, Departamento de Sociologia/ UFRGS)

Prof. Dr. Fábio Kessler Dal Sóglio (PGDR/Departamento de Fitossanidade/UFRGS)

Prof. Dr. Paulo Eduardo Moruzzi Marques (PGDR/Pro-Doc/UFRGS)

Prof. Dr. César Marcello Baquero Jacome (Departamento de Ciência Política/ UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

*Gostaria de expressar minha gratidão às várias pessoas que me deram sua ajuda e seu apoio durante os dois anos que durou este processo.*

*Aos entrevistados, pela sua colaboração desinteressada e pelo tempo dedicado para transmitir suas informações e impressões. Em forma muito especial, ao Engenheiro Florestal Antonio Spiridonoff.*

*Devo uma consideração especial à CAPES, pelo apoio econômico, que garantiu a minha manutenção e a da minha família.*

*A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS), pelo constante apoio e disponibilidade. Especialmente a meu orientador, prof. Ivaldo Gehlen.*

*Aos colegas das diferentes turmas com os quais aproveitei estes dois anos de mestrado, porque foi graças às discussões, intercâmbios de pareceres e idéias que a construção dos conhecimentos se afeiçoou. Sou grata especialmente aos amigos Valter, Patrícia e Vanessa.*

*Em forma especial a Oscar, Marilyn, Tere, Cynthia, Rodrigo e a todas as pessoas que, desde a distancia, manifestaram seu apoio incondicional e fortaleceram meus compromissos..*

*Aos meus pais, Victorio e Elba, pelo sono por eles construído de “ter filhos melhores do que eles foram”, sem o qual eu não estaria culminando uma Pós-Graduação.*

*E, finalmente, para meu marido Rafa e meu filho Diego porque quando me perdia, me devolviam à feliz realidade da minha essência.*

## *RESUMO*

Este estudo focaliza a questão ambiental emergente na esfera pública no Paraguai e analisa a sua institucionalização nos órgãos do Estado, nos processos decisórios políticos e nas políticas públicas. A coleta de documentos e as entrevistas semi-estruturadas possibilitaram identificar as ações e interesses dos envolvidos na emergência pública da questão ambiental, assim como os conflitos e relações de poder presentes na sua institucionalidade política. O estudo demonstrou que a questão ambiental emerge na esfera pública privilegiando aspectos técnicos relativos à proteção dos recursos naturais. Observou-se também, que a manutenção pública da questão ambiental como assunto social relevante depende da ação e do discurso de vários grupos sociais, sendo que as decisões políticas ficam restritas às ações dos representantes das ONGs, de grupos privados, dos órgãos do Estado e da cooperação internacional. Neste contexto, a questão ambiental vai propiciando o surgimento de novas visões a respeito do modelo de desenvolvimento, com propostas de incorporação da sustentabilidade como objetivo final. As mudanças impulsionadas por esta questão influenciam também os processos de decisão política, propondo a conjugação entre a consciência cidadã, a representatividade política de interesses da maioria e as novas responsabilidades, obrigações e direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Palavras chaves: Questão ambiental, esfera pública, institucionalidade, políticas públicas, dimensões democráticas.

## ABSTRACT

This study focuses the emergent environmental matter inside the public sphere at Paraguay and analyzes its establishment at the state agencies, in conclusive political processes and public politics. Documents and semi-structured interviews were used to identify the actions and interests of those agents involved in the public emergent environmental matter, as well as the conflicts and power relations presented in the institutional politics. The study demonstrates that the environmental matter emerges in the public sphere privileging technical aspects related to the protection of natural resources. It was also observed that the public maintenance of the environmental matter as an important social subject depends on the actions and the discourse of some social groups, becoming the political decisions restricted to the actions of the NGOs (Non Governmental Organizations), private groups, state agencies and international cooperation representatives. In this context, the environmental matter propitiates the appearance of new points of view related to the development model, with proposals to incorporate the sustainability as a final objective. The changes stimulated for this matter also act on the political decision processes, suggesting the conjugation between the citizen consciences, the majority interests political representation and the new social responsibilities, obligations and rights about the environment.

Keywords: environmental matter, public sphere, public institucionalization, politics, democracy.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 QUESTÃO AMBIENTAL CONSTRUIDA NA ESFERA PÚBLICA.....</b>	<b>18</b>
1.1 A ESFERA PÚBLICA.....	18
1.2 OS ATORES QUE INFLUENCIARAM A EMERGÊNCIA PÚBLICA DA QUESTÃO AMBIENTAL.....	21
1.2.1 As organizações Não Governamentais.....	21
1.2.2 Organismos Estrangeiros.....	24
1.2.3 A esfera Pública Estatal e Parlamentar.....	27
1.3 A INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL .....	32
1.3.1 Grupos Privados .....	33
1.3.2 Organizações Campesinas.....	35
1.3.3 A Mídia.....	37
1.3.4 Outras Organizações Cívicas.....	39
1.4 OS ATORES DE MENOR INFLUÊNCIA PÚBLICA NA QUESTÃO AMBIENTAL.....	40
1.4.1 Educação Ambiental.....	40
1.4.2 Comunidades Indígenas.....	42
<b>2 DECISÕES POLÍTICAS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL.....</b>	<b>44</b>
2.1 A QUESTÃO AMBIENTAL ASSIMILADA POLITICAMENTE.....	44
2.2 AS TRANSFORMAÇÕES NOS COMPROMISSOS AMBIENTAIS.....	47
2.3 OS CONFLITOS NA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES.....	55
2.4 ESFORÇOS INICIAIS DAS NOVAS RELAÇÕES DE PODER.....	61
<b>3 TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....</b>	<b>68</b>
3.1 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	68
3.2 MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS.....	70
3.3 A PROJEÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	78
3.4 AS CONDIÇÕES PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO.....	87
3.4.1 A questão ambiental visa influenciar o Modelo de Desenvolvimento.....	88
3.4.2 A Descentralização das Ações Ambientais.....	91
3.4.3 O Fortalecimento da Cidadania.....	93
<b>4 A DEMOCRÁCIA E A QUESTÃO AMBIENTAL.....</b>	<b>95</b>
4.1 A CONSTRUÇÃO PÚBLICA DA QUESTÃO AMBIENTAL.....	95

4.2 INTERESSES EM CONFLITO NA CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL.....	103
4.3 AS AÇÕES DEMOCRATIZANTES.....	104
<b>4.4 A PROPOSTA DE POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL.....</b>	<b>111</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OBRAS CONSULTADAS.....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>141</b>

## LISTA DE SIGLAS

<b>AID</b>	<b>Agencia Internacional para o Desenvolvimento</b>
<b>ARP</b>	<b>Asociación Rural del Paraguay</b>
<b>BID</b>	<b>Banco Interamericano de Desenvolvimento</b>
<b>CONAM</b>	<b>Consejo Nacional del Ambiente</b> <b>Comisión Nacional de Recursos Natureles y Medio Ambiente</b>
<b>CONADERMA</b>	<b>Ambiente</b>
<b>CORPOSANA</b>	<i>Corporación de Obras Sanitarias</i>
<b>DNPyVS</b>	<i>Dirección Nacional de Parques y Vida Silvestre</i>
<b>ENAPRENA</b>	<i>Estrategía Nacional para la protección de los Recursos Naturales y Medio Ambiente</i>
<b>ETI</b>	<i>Equipo Técnico Interdisciplinario</i>
<b>FAO</b>	<b>Food and Agriculture Organization</b>
<b>FEPAMA</b>	<i>Federación Paraguaya de Madereros</i>
<b>FEPRINCO</b>	<i>Federación Paraguaya de Industria y Comercio</i>
<b>GTZ</b>	<i>Deutsche Gessellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
<b>IBR</b>	<i>Instituto de Bienestar Rural</i>
<b>INDI</b>	<i>Instituto Nacional del Indígena</i>
<b>MAG</b>	<i>Ministério de Agricultura y Ganadería</i>
<b>MDN</b>	<i>Ministério de Defensa Nacional</i>
<b>MEC</b>	<i>Ministério de Educación y Cultura</i>
<b>MERCOSUL</b>	<b>Mercado Comum do Sul</b>
<b>MIC</b>	<b>Ministério de Industria e Comercio</b>
<b>MOPC</b>	<i>Ministério de Obras Públicas y Comunicaciones</i>
<b>MSPyBS</b>	<i>Ministério de Salud Pública y Bienestar Social</i>
<b>NNUU</b>	<b>Organização das Nações Unidas</b>
<b>OMS</b>	<b>Organização Mundial da Saúde</b>
<b>ONG</b>	<b>Organizações Não Governamentais</b>
<b>OPS</b>	<b>Organização Panamericana da Saúde</b>
<b>PEES</b>	<b>Política de Estrategía Económica y Social</b>
<b>PIB</b>	<b>Produto Interno Bruto</b>
<b>SEAM</b>	<b>Secretaria del Ambiente de la Presidencia de la República</b>
<b>SENASA</b>	<b>Servicio Nacional de Saneamiento</b>
<b>SFN</b>	<i>Servicio Forestal Nacional del Ministerio de Agricultura y Ganaderia</i>
<b>SISNAM</b>	<i>Sistema Nacional del Ambiente</i>
<b>SSERNMA</b>	<b>Sub-Secretaria de Recursos Naturales y Médio Ambiente</b>
<b>STP</b>	<i>Secretaria Técnica de Planificación</i>
<b>UIP</b>	<i>Unión Industrial Paraguaya</i>
<b>USAID</b>	<b>Agência do USA para o Desenvolvimento Internacional</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação orientou-se no sentido de deslocar a atenção de uma escolha puramente objetiva de temas sobre o meio ambiente no Paraguai para a dinâmica social e política que mobiliza publicamente a questão ambiental como assunto relevante. Com isso procura-se explicar a lógica de sua emergência na esfera pública e nas decisões políticas tomadas a respeito. Sendo assim, a condição de escolha objetiva dos assuntos sobre o meio ambiente, tratados publicamente, fica dependente dos interesses e das ações de atores sociais.

A emergência da questão ambiental como tema público no Paraguai constitui o foco deste estudo. Esta escolha responde a dois motivos: primeiro, pela progressiva apreensão social e política das questões vinculadas ao meio ambiente, e, segundo, em função das transformações sociopolíticas decorrentes desde o ano de 1989, quando a ditadura militar do então presidente Alfredo Stroessner foi deposta.

O primeiro motivo atem-se a uma percepção social da relevância do meio ambiente, principalmente, pela imagem de uma contínua deteriorização das condições de vida humana, recursos vivos e sistemas ecológicos. Este diagnóstico influenciou na sensibilização social em torno da relação entre a pressão negativa exercida sobre os recursos naturais e a alteração das condições de vida, mobilizando idéias, opiniões e posturas que repercutiram na apresentação pública dos problemas ambientais. Esta mobilização social explicaria a emergência e a continuidade de atividades reivindicatórias da qualidade dos subsistemas que compõem o meio ambiente<sup>1</sup> e as respostas que lhes são dadas.

O segundo motivo, das transformações sociopolíticas, responde à etapa posterior da ditadura militar<sup>2</sup>, quando foram potencializadas mudanças no cenário político, especialmente no ordenamento legal e na organização do Estado, fomentando “a vigência do pluralismo político e das liberdades públicas, a maior independência dos três poderes do Estado, eleições

---

<sup>1</sup> Para Facetti (2002) no meio ambiente terrestre existem quatro subsistemas inter-relacionados: a litosfera ou crosta superficial da Terra, a atmosfera, a hidrosfera ou recursos hídricos e a biosfera composta pelos diferentes seres vivos. Para se referir a estes subsistemas inter-relacionados recorre-se a palavra ecossistema.

<sup>2</sup> Denominada inicialmente de transição democrática para denominar o período entre o fim de um regime autoritário e a passagem a um outro regime político baseado em um ideal democrático.

cada vez mais limpas e a desmantelamento do aparelho repressivo estatal”<sup>3</sup> (PNUD/DGEEC, 2003, p. 9)<sup>4</sup>. Tais mudanças nem sempre se deram com resultados lineares e progressivos, mas influenciaram na capacidade das pessoas de sentirem-se com direitos e obrigações de intervir nas relações, decisões e ações públicas sobre suas vidas e seus espaços físicos.

A partir destes motivos surgem alguns questionamentos: quais são os atores sociais que respondem pela emergência e permanência pública da questão ambiental no Paraguai? Como a noção de meio ambiente é construída? Quais são as influências no próprio Estado das demandas sociais e políticas respeito ao meio ambiente presentes na esfera pública? É possível configurar-se uma representação plural dos interesses diversos no processo de elaboração de políticas públicas? Quais são as orientações das ações dirigidas ao melhoramento das condições do meio ambiente e das políticas públicas ambientais? E, assim: como a questão ambiental se conjuga com as condições necessárias para a democracia a fim de configurar as políticas públicas ambientais atuais e suas tendências futuras?

Este estudo, para responder os questionamentos, orientou-se pelos seguintes objetivos:

1. Resgatar a emergência e permanência da questão ambiental na esfera pública através da identificação dos atores sociais envolvidos na temática e dos conflitos gerados.
2. Visualizar a institucionalidade da questão ambiental nas adequações das estruturas do Estado Paraguaio, do ordenamento legal, e das políticas públicas ambientais e de desenvolvimento socioeconômico.
3. Analisar a relação existente entre as condições democráticas de cidadania, representatividade dos interesses plurais e limitação do poder político, e a institucionalidade da questão ambiental.

Em função a estes objetivos estabeleceram-se duas hipóteses:

- a) A questão ambiental se consolida como noção, na esfera pública, a partir de argumentos técnicos que priorizam aspectos de conservação da biodiversidade animal, de recuperação de áreas florestais e de aproveitamento racional da diversidade dos recursos naturais, em detrimento das demandas sociais sobre esta questão.
- b) A questão ambiental propõe mudanças no modelo de desenvolvimento extrativista vigente, para um outro sustentável, e nos processos decisórios de políticas públicas

---

<sup>3</sup> Os textos originais em espanhol e em inglês, como citações bibliográficas, entrevistas, artigos, etc., foram traduzidos para a língua portuguesa de forma livre.

<sup>4</sup> Programa das Nações Unidas / Direção Geral de Encostas, Entrevistas e Censos da Presidência da República.

ambientais através do envolvimento social, que encontram condicionantes na predominância de representantes de interesses estatais e, em menor medida, de grupos privados, ONGs e cooperação estrangeira, nas deliberações políticas, favorecendo a manutenção de relações de poder e dos conflitos atuais.

Parte-se do pressuposto que a identificação e exposição pública dos problemas que dizem sobre o meio ambiente respondem a uma questão polissêmica, porque permite:

todos os tipos de amálgamas: é esta característica que lhe dá riqueza simbólica e, por aí, uma real capacidade para provocar mobilização social em torno das transferências de sentido que ela pode suscitar – e que faz dele uma noção geradora de uma ideologia (JOLLIVET, 1994, p. 186).

Desta forma, a questão ambiental é abordada através do conjunto de conceitos, compreensões, valores éticos, problematizações, dimensões e ações construídas socialmente em torno da percepção da relação entre a sociedade com o seu ecossistema. Como afirma Jollivet (1994) “a questão do meio ambiente é uma interrogação institucionalizada que mobiliza e organiza as representações coletivas” (1994, p. 184), extrapolando, desta forma, questões meramente técnicas para emergir publicamente como assunto relevante.

Além de gerar ideologias e conceitos, o ato de fazer público ou publicizar<sup>5</sup> um tema considerado socialmente relevante, através do discurso e a ação sobre o correto e/ou incorreto no agir humano para com o meio ambiente, exerce uma pressão sobre as decisões políticas. Tal pressão se transmite à determinação de estratégias e medidas de ação a fim de controlar e/ou reverter situações apresentadas como indesejadas ou de estabelecer formas das mais variadas de organizar a relação do sistema social com o meio natural.

A organização do sistema social, conformado, segundo Pereira (1999), pela inter-relação entre o Estado e a sociedade civil<sup>6</sup>, se desenvolve em um contexto de relações sociais que “envolvem conflito e adaptação, integração e desintegração, processos que ocorrem ao longo de tempo”(Wolf, 1971, p. 3). Este jogo de relações entre a sociedade e o Estado se dá em um espaço intermediário considerado público. Este espaço é abordado em função do conceito de esfera pública que, segundo Costa (1995), é entendida em razão dos discursos e ações dos atores que fazem dela um contexto para a manifestação de interesses vários, problematização e opiniões em torno a assuntos considerados relevantes.

---

<sup>5</sup> Ver Dagnino (2002). Fedozzi (2000, p. 43) também apresenta a publicização como uma forma de participar do poder político.

<sup>6</sup> Entendida como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas (Pereira, 1999, p. 100).

Assim, a esfera pública compreende um complexo dinâmico de relações sociais fundadas em argumentos, ações e discursos onde se limitam ideologias e valores éticos e se definem propostas de ação. Representa o espaço onde se dá a emergência de temas que saem do privado e se tornam públicos.

A tematização da questão ambiental, no Paraguai, é analisada através das esferas públicas, pela afirmação do meio ambiente como noção pública. Implica, inicialmente, em um reconhecimento dos diferentes atores, individuais ou coletivos, que se pretendem portadores dos valores e definições da temática (e possivelmente o são) e, com isso, fazem parte ativa da sua publicização e de sua configuração. Assim, na esfera pública estão expostos interesses, conflitos, alianças, condições diferenciadas de acesso e manifestação de posturas de vários grupos, resultando em vantagens para alguns e, no limite, silêncio para outros.

A questão ambiental repercute também em uma parte mais específica da esfera pública, o sistema político. Neste sistema, alguns representantes sociais reivindicam demandas surgidas nas esferas públicas e as mantêm no debate, influenciando as decisões políticas tomadas. As temáticas que prevalecem passam a ser discutidas politicamente, para concretizá-las (ou não) em medidas de intervenção de caráter público<sup>7</sup>, contribuindo na configuração da própria questão ambiental. Assim, as políticas públicas ambientais adquirem o caráter estatal ao inserirem-se nas relações entre o Estado e a sociedade, sendo que as ações vinculam a ambos, na sua elaboração e na sua aplicação, exigindo compromissos ao longo do tempo e perpassando, na maioria das vezes, os períodos de governo<sup>8</sup>.

Quando se fala de problemas que atingem a uma sociedade, o Estado torna-se um dos principais interessados, tanto em suas detecções quanto nas suas soluções, situando-se no meio de uma problemática como ‘solucionador’.

A constituição de uma situação como problema social interessa os poderes públicos por dois motivos: a essa definição estão associadas ‘soluções’ que o Estado poderá aplicar através de medidas apropriadas; ou tal situação é suscetível de ser apreendida e avaliada com uma aparente exatidão, dando assim a impressão de que os poderes públicos têm condições de controlá-la, o que acaba por reforçar a representação de um Estado onisciente e, portanto, onipotente (LENOIR, 1996. p. 103)

---

<sup>7</sup> Ainda que o adjetivo ‘público’ prejudique o propósito real da ação, que nem sempre é cumprido, prefere-se este termo à expressão estatal a fim de manter o conteúdo ideal das políticas analisadas.

<sup>8</sup> Neste trabalho, as formas de governo levam em conta a estrutura do poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder em um certo período de tempo (BOBBIO, 1997).

Com forte visão estatizante, Lenoir (1996) enfoca duas opções de ação: a de uma intervenção eficaz por estratégias adequadas, e a de uma apreensão distorcida da realidade ou interferência inexata, contradizendo a existência de ser o “poder público”<sup>9</sup>.

A função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou de converter as demandas em respostas. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. Por sua vez, estas respostas retroagem sobre a transformação do ambiente social, do qual, em seqüência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua (BOBBIO; 1997, p. 60).

Neste processo de demanda contínua, a institucionalidade da questão ambiental se fortalece. A institucionalidade é entendida como a “dimensão que diz respeito às possíveis mudanças estruturais contidas na forma de gestão dos assuntos públicos e, portanto, na forma de legitimação do poder praticado” (Fedozzi, 1999, p. 4). A consolidação estrutural do modelo político-administrativo de gestão social-estatal<sup>10</sup> em torno ao meio ambiente encontra-se influenciada por formas desiguais na apropriação e no exercício de poder decidir, direta ou indiretamente, sobre os interesses e demandas dos grupos sociais.

O exercício de poder manifesta-se a todo momento, do Estado à sociedade e vice-versa, principalmente em forma de pressões e demandas por respostas na organização das agendas públicas e no estabelecimento de garantias institucionais para abordar a temática ambiental. Estas pressões e demandas dizem sobre a regulação do exercício de poder no sistema político desde que possibilitam um intercâmbio de interesses. Tanto a limitação do poder quanto a representação de interesses são consideradas condições fundamentais em processos democráticos.

Na atualidade, observa-se que a democracia encontra-se entendida como o regime político predominante<sup>11</sup> entre as formas de governo, e, no caso paraguaio, se institui desde o ano 1989 e constitucionalmente desde o ano 1992. Aclare-se que a democracia não é considerada aqui exclusivamente na sua visão formal e também não é estudada só como conteúdo ou princípios a serem seguidos e respeitados<sup>12</sup>. Entende-se a democracia como uma força político-social que fornece condições institucionais e valores indispensáveis para a

---

<sup>9</sup> O atributo de poder público é em função da tarefa que ele cumpre. Para Habermas (1984), a função é a promoção do bem público ou comum a todos os cidadãos, tendendo na atualidade a ser substituída por um conceito mais amplo de Qualidade de Vida (Leff, 2000).

<sup>10</sup> Para Fedozzi (1999, p. 4) a institucionalidade é um requisito de ordem político-institucional para a democracia.

<sup>11</sup> Ver Pereira (1999).

legitimização dos conflitos presentes no campo das relações sociais, a fim de garantir objetivos procurados<sup>13</sup>. Na democracia, o reconhecimento do outro é uma regra presente desde que os interesses particulares são reconhecidos, sem desaparecer a vontade geral.

Para converter-se em uma força política e social capaz de combinar a liberdade dos indivíduos e coletividades com a unidade da atividade e das regras jurídicas, a democracia, segundo Touraine (1996), é estabelecida na combinação de três dimensões indispensáveis: o princípio de consciência cidadã; a representação dos interesses da maioria; e, a limitação do poder político exercido pelo reconhecimento dos direitos fundamentais (liberdade individual e coletiva, reconhecimento das demandas sociais pelas instituições sociais, livre escolha dos governantes e participação política). As dimensões democráticas são abordadas, combinadamente, a partir da valorização da questão ambiental na própria sociedade e no Estado, sua emergência como assunto socialmente relevante, a definição de políticas públicas ambientais e a repercussão destas últimas no sistema social.

Deste modo, a consciência de cidadania é analisada através da participação dos atores sociais na tematização pública da questão ambiental assim como nas suas ações, suas relações com o meio ambiente e nos seus posicionamentos a respeito dos demais cidadãos. De acordo com Touraine (1996, p. 103) “a cidadania fundamenta o direito de participar, direta ou indiretamente, na gestão da sociedade. [...] Sendo a força principal da democracia pela vontade de agir, de maneira responsável, na vida pública”.

Outro aspecto considerado para a análise da cidadania é a aceitação de direitos e cuidados respeito aos sistemas de vida, como o apresentado pela cidadania ecológica que:

Implica um cuidado e uma responsabilidade das pessoas para construir arranjos sociais e econômicos ecologicamente sustentáveis para satisfazer não só necessidades humanas imediatas, mas também as de outras espécies e das gerações futuras (O'BRIEN & PENNA, 2000, p. 178).

Tal visão responde a uma ética que prega obrigações com o ecossistema e todos seus conteúdos. Amplia a dimensão de cidadania, utilizada neste estudo, para além da participação

---

<sup>12</sup> Para um aprofundamento destes tipos de democracia, ver Baquero & De Castro (1996).

<sup>13</sup> Estes objetivos podem ser dos mais variados segundo cada sistema social, como bem-estar social (Habermas, 1984), ordem, bem-estar, liberdade e justiça social (Pereira, 1999), libertação do sujeito (Touraine, 1996), aperfeiçoamento da condição humana (Santos, 1999), melhoria na qualidade de vida (Leff, 2000).

e decisão pública, ao incluir aspectos de responsabilidades assumidas para com o meio ambiente, refletidas nas ações pontuais e no próprio modelo de desenvolvimento<sup>14</sup>,

Para a segunda dimensão da democracia, a representatividade dos interesses da maioria, “é preciso que exista uma forte agregação de demandas provenientes de indivíduos e setores bastante diferentes da vida social” (Touraine, 1996, p.76). Assim também, necessitam-se representantes que transmitam os interesses plurais a uma coletividade política, de forma ativa e não como simples delegados temporais ao serviço de interesses arbitrários, pessoais ou setoriais. Deste modo, a representatividade é analisada em função dos portadores de interesses que circulam nos espaços decisórios e suas versões veiculadas, a fim de relacioná-las com as demandas sociais agregadas, presentes na esfera pública.

Finalmente, a limitação do poder pelos direitos fundamentais é compreendida através das relações de conflito existentes em torno da definição dos assuntos debatidos com respeito às demandas reconhecidas sobre a questão ambiental.

A definição das alternativas é o instrumento supremo de poder; os adversários raramente concordam na definição dos assuntos, porque essa definição envolve poder (SCHATTSCHENEIDER, 1960 apud FUKS, 2000, p. 83)<sup>15</sup>.

O reconhecimento de alternativas gera conflitos desde que nem todas conseguem sua permanência pública e política. Assume-se que a relação entre o poder e o conflito é incondicional, sendo que a presença do primeiro dá razão de existência às forças de poder desde o momento em que as alocam nas dinâmicas de decisão, assim como a manutenção de poder dá continuidade aos conflitos desde que cria desigualdades nas oportunidades de participação e representação social.

Analisa-se o exercício do poder através das visões sobre o meio ambiente impostas na sociedade e como algumas destas passam a prevalecer pelas fontes de poder com as quais carregam seus veiculadores. De esse modo, este é visto também desde as fontes que o embasam porque “os poderes variam de cidadão para cidadão, dependendo das três fontes fundamentais das sociedades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento” (Pereira, 1999, p. 100), sendo a partir da manifestação das fontes de poder e suas relações que se descobre a possibilidade de limitação do poder. Tal limitação descobre-se na possibilidade

---

<sup>14</sup> O Desenvolvimento é entendido como a representação, teórica ou pragmática, de um processo de permanente transformação do ser coletivo e de cada uma de suas partes, em função de um ideal que procura melhorar as condições sociais, econômicas, ambientais e culturais da sociedade (Bansart, 1997).

<sup>15</sup> SCHATTSCHENEIDER, E. *The Semi-Sovereign people: A Realist's View of Democracy in América*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

de conjugação das diferentes visões sobre o meio ambiente com as diferentes fontes de poder no processo de decisões políticas, assim como no controle e pressão exercido pela maioria sobre estes processos.

Focaliza-se também, a limitação do poder no impacto da questão ambiental sobre o Estado, manifestada nas transformações institucionais e funcionais estatais promovidas pelas exigências, de adequação ambiental, nacionais e internacionais. Para explicitar isto, analisou-se a criação de novas funções e instâncias estatais para atenção ao meio ambiente, assim como a elaboração de algumas políticas públicas. Entende-se que tais fatos respondem a uma formalização dos interesses considerados e das relações de poder predominantes na configuração das estratégias de ações e do modelo de desenvolvimento.

Uma vez delimitada a área a ser estudada, foram selecionadas duas técnicas de coleta de dados, para serem analisados qualitativamente: uma documental e outra de entrevistas semi-estruturadas. Na técnica de pesquisa documental, através de consultas bibliográficas focalizadas na situação ambiental e em diagnósticos setoriais, obteve-se uma visão histórica (desde o ano 1989 até o ano 2002) da emergência pública da questão ambiental e a forma como esta é abordada, na atualidade, pelo setor privado, setor estatal e ONGs. Conjuntamente, esta etapa da pesquisa possibilitou a identificação de algumas ações e interesses sociopolíticos destes atores na publicização da questão ambiental.

Para apoiar a análise, utilizaram-se artigos de jornais, buscando retratar a atuação da mídia, como ator social, na publicização da questão ambiental. Para isso, selecionaram-se dois dos principais periódicos nacionais: Última Hora e Diário Notícias, dos quais retiraram-se, aleatoriamente, artigos vinculados à problemática ambiental, durante 60 dias após a aplicação das entrevistas (Setembro e Outubro de 2003).

Com relação às políticas públicas ambientais dos últimos anos, recorreu-se às fontes primárias de dados: constituição nacional, legislação ambiental, decretos e resoluções vinculadas, pesquisando seus fundamentos e as considerações gerais sobre o assunto.

As entrevistas semi-estruturadas foram aplicadas a indivíduos relacionados com a gestão ambiental e a decisão política: técnicos vinculados ao sistema estatal, consultores privados e representantes de organizações civis. Realizaram-se no total nove entrevistas semi-estruturadas. Destas, sete foram com pessoas envolvidas diretamente no processo de elaboração das diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental<sup>16</sup>: um consultor

---

<sup>16</sup> Denominado formalmente: *Lineamientos Básicos para la Elaboración de una Política Nacional Ambiental*.

privado, um representante das ONGs Ambientalistas e cinco técnicos da Secretaria do Ambiente (SEAM). As outras duas entrevistas foram com pessoas não participantes deste processo: um técnico do Serviço Florestal Nacional (SFN) do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG) e um professor de Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Nacional de Assunção (UNA).

Dos entrevistados obtiveram-se as informações relacionadas a suas explicações e fundamentações sobre a questão ambiental e a elaboração de políticas públicas: os processos de publicização, a representatividade social dos espaços políticos, as demandas sociais consideradas, as relações de poder, interesses defendidos, e a organização e procedimentos deliberativos para a elaboração das diretrizes preliminares mencionadas anteriormente.

Utilizou-se a análise de conteúdo<sup>17</sup> para resgatar e interpretar os argumentos dos entrevistados, seguindo as variáveis pré-estabelecidas relativas aos atores sociais, suas ações, interesses, conflitos e relações de poder. Com a mesma finalidade de interpretação, também foram analisados os conteúdos temáticos dos artigos de jornais, desmembrando os argumentos e as informações justificadoras, ou refutadoras, da exposição pública da temática ambiental. A análise de conteúdo dirigiu-se a uma desnaturalização da temática dos argumentos, da construção das justificativas dadas aos fatos relacionados ao meio ambiente e, no específico aos jornais, à forma como tais fatos são expostos ao público.

A dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro faz uma análise da emergência da questão ambiental na esfera pública em função dos atores sociais, suas ações e interesses, ressaltando uma distinção entre aqueles de maior influência na publicização desta questão e os de menor visibilidade. O segundo capítulo aborda a entrada da questão ambiental no sistema político, influenciando transformações estruturais e funcionais do Estado, consolidando sua institucionalidade em um contexto de conflitos diversos. O terceiro capítulo enfoca as políticas públicas dirigidas para a questão ambiental e a lógica com a qual diferentes atores dão forma às responsabilidades políticas. Já o último capítulo trata da democratização dos processos de publicização da questão ambiental e as propostas futuras de políticas públicas.

---

<sup>17</sup> Segundo Bauer & Gaskell (2002, p. 192) “a análise de conteúdo enfoca duas dimensões: uma sintática que diz sobre as transmissões de sinais e suas interações, descrevendo meios de expressão e influência, como algo é dito ou escrito, e outra semântica que focaliza a relação entre os sinais e seu sentido normal, seriam os temas e as avaliações dadas pelos atores”.

## **1 QUESTÃO AMBIENTAL CONSTRUÍDA NA ESFERA PÚBLICA**

O presente capítulo visa analisar como a questão ambiental surge como temática de interesse público no Paraguai, principalmente na década de 90, sem, com isso, desconsiderar os fatos anteriores a este período, relevantes para a compreensão dos acontecimentos. A primeira seção enfoca, principalmente, conceitos relacionados ao objeto específico deste capítulo: a esfera pública e os fatores que a conformam e influenciam. A segunda seção aborda os atores e a influência de seus interesses e ações na esfera pública da questão ambiental. Assim, descreve-se como o exercício de cidadania vai sendo configurado nesta esfera através da dinâmica em torno à tematização pública de assuntos ambientais. A terceira seção apresenta os atores com participação recente nos debates ambientais, e, a última seção, aqueles cuja influência nas discussões públicas dá-se de forma indireta e até imperceptível.

### **1.1 A ESFERA PÚBLICA**

Para que determinada questão se torne objeto de atenção social depende não só de seu sentido objetivo, mas também do seu reconhecimento social como assunto público relevante. Segundo Fuks (2000) “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão” (2000, p. 80). A valorização pública de certos temas responde a uma atividade de reconhecimento de sua relevância social, ficando explícito que sua problematização como ‘assunto público’ está subordinada a questões prático-estratégicas.

A palavra ‘público’ denuncia uma multiplicidade de significados abordados por diferentes autores. Para Habermas (1984) certos eventos são chamados de “públicos” quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um, o que implicaria na ausência de barreiras de acesso. Alguns autores (Jovchelovitch, 2000; Bobbio, 1987) descrevem o público justamente em relação ao seu contrário, isto é, ao privado.

O que determina se um objeto vem a ser público ou permanece privado não é o objeto em si, mas a forma específica como ele circula em sociedade e o lugar onde atores sociais decidem alocá-lo, em um contexto sócio-histórico preciso (JOVCHELOVITCH, 2000, p. 46).

A vida pública existe precisamente para enfrentar questões de interesse coletivo que não podem ser tratadas simplesmente nos contextos particulares e que trazem em si a pluralidade própria da natureza humana. A questão ambiental é abordada em um contexto externo ao privado e circula na vida pública devido a uma construção social realizada por diferentes atores que a impõem na ação e no debate. Assume-se que à esfera pública cabe uma posição central porque se torna a arena onde se dá tanto a amálgama da ‘vontade coletiva’ quanto a justificação de decisões políticas previamente acertadas.

A esfera pública, operando sobre as bases da intersubjetividade e do entendimento genérico proporcionado pela linguagem trivial da práxis cotidiana, em distinção com os códigos específicos vigentes em diferentes subsistemas, representa o nível onde se dá esse confronto de opiniões que disputam o recurso escasso da tematização e da conseqüente atenção dos tomadores de decisão (COSTA, 1994, p. 43).

É através da ação de atores sociais, produzindo atos que são chamados pelas demandas de um Outro generalizado, que a esfera pública aparece como um espaço onde uma comunidade, como um todo, pode desenvolver e sustentar um conhecimento sobre si mesma (Jovchelovitch, 2000). É justamente em relação a um sujeito global, correspondente ao meio natural e antrópico transversal à sociedade, que o assunto é tematizado. Assim, a sociedade paraguaia vai, aos poucos, conformando sua própria lógica sobre a questão ambiental pela integração das ações, relações e intervenções dos atores em uma esfera comum. É nesta esfera pública onde se dá a base da relação dialógica em torno a perspectivas variadas sobre a questão ambiental, podendo, as posições, assumirem posturas antagônicas na procura pela aceitação.

Nesta perspectiva, a esfera pública encontra-se permeada por ações em um contexto de conflitos que não necessariamente assumem um caráter negativo de divergência, pelo contrário, é justamente sua permanente presença a geradora de um direcionamento comum das versões disputadas, através da complementaridade entre a ação e o debate (Fuks, 1998).

A formação das esferas públicas tende a configurar linguagens semelhantes produzindo efeitos importantes ao materializar a definição dos ‘públicos-alvo’, a criação e reformulação de órgãos públicos e o conjunto de procedimentos que constituem o domínio das políticas públicas. Além disso, a expressão de opiniões particulares gera um efeito influenciador, repercutindo na opinião pública e nas instituições estatais.

Para operacionalizar o conceito de esfera pública, identificam-se atores sociais e suas ações<sup>18</sup> ao respeito da questão ambiental. Isto devido ao fato de que a vida política baseia-se na implementação de atividades pelos atores nela circulantes, criando uma série de acontecimentos que vão dando forma à própria história.

Estes interesses constituem, na acepção mais literal da palavra, algo que interessa, que está entre as pessoas e que, portanto, as relaciona e interliga. Quase sempre a ação e o discurso se referem a essa mediação, que varia de grupo para grupo, de sorte que a maior parte das palavras e atos, além de revelar o agente que fala e age, refere-se a alguma realidade mundana e objetiva (ARENDDT, 1997, p. 195).

Assim como os discursos defendidos na ação devem ser considerados, a identificação dos que influenciam o debate e as reivindicações de suas versões torna-se relevante:

Delinear a gênese de um problema social pressupõe o estudo desses intermediários, culturalmente favorecidos, e que desempenham a função de porta-vozes. Por esse fato, podem ser considerados como representantes, senão de um grupo social, pelo menos de uma causa implicitamente compartilhada; além disso, contribuem para sua explicitação (LENOIR, 1996, p. 86).

O papel do ator social é fundamental desde o momento que abandona a individualidade e decide sobre o seu próprio meio e o de os outros, transformando-o, afirmando a necessidade de movimento, mudança e liberdades.

Ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material e, sobretudo, social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação ou as orientações culturais (TOURAINÉ, 1995, p.220).

Ao discutir-se a capacidade de alguns atores de capturar certos elementos da temática, apropriar-se deles e apresentá-los posteriormente no sistema político, segundo suas próprias lógicas de interesses, faz-se necessário analisar as ações por eles desencadeadas para efetivar o reconhecimento público e sua própria condição de cidadãos. Mesmo porque, na atualidade, a possibilidade de os atores participarem nos processos de decisão e discussão pública, pelo princípio de cidadania, converteu-se em uma condição necessária para a democracia, devido, principalmente, às crescentes atenções que os interesses sociais estão experimentando. Isto provoca uma maior manifestação dos atores sobre seus direitos de cidadania, informações e inclusão nas decisões públicas.

---

<sup>18</sup> Agir, no sentido mais geral do termo, significa tomar iniciativa para movimentar algo ou alguém, conduzir algo. Para Arendt (1997, p. 15) “a ação se empenha em fundar e preservar corpos políticos, o que cria a condição para a lembrança, ou seja, para a história”.

A questão do meio ambiente traz em si toda uma carga ética e moral fortemente vinculada a princípios de direitos humanos e cidadania, fazendo que as problematizações sobre o meio ambiente encontrem atores com diferentes argumentos e interesses.

## **1.2 OS ATORES QUE INFLUENCIARAM A EMERGÊNCIA PÚBLICA DA QUESTÃO AMBIENTAL**

No âmbito paraguaio, as discussões sobre a necessidade de decisões e ações que dizem respeito ao meio ambiente se fundamentam em diferentes diagnósticos de variáveis meio ambientais. Exemplos, expostos publicamente, sobre a gravidade desta situação, podem ser identificados: baixa disponibilidade de água potável, quase inexistente estrutura de esgotos sanitários, inadequado trato dos resíduos sólidos, erosão dos solos<sup>19</sup>, desmatamento<sup>20</sup>, contaminação das águas superficiais e profundas e a perda da biodiversidade (PNUD/DGEEC, 2003), entre outros. A exposição pública destes diagnósticos foi-se dando em um contexto intermediário, onde o estatal e a sociedade civil se conjugam, sendo dependente e influenciado por ambos setores, assim como por costumes arraigados na sociedade, o patrimônio cultural e as representações que cada um tem sobre meio ambiente.

Os atores que fazem parte da publicização da necessidade de preservar o meio ambiente são destacados considerando sua relação direta nas atividades e discussões que configuram a questão, podendo decidir diretamente sobre as políticas públicas ou em forma indireta segundo seus interesses e as ações desencadeadas. A publicização das concepções sobre o meio ambiente destes atores convertem-se em formadores da opinião e em sustentadores do processo de constituição da vontade coletiva.

### **1.2.1 As organizações Não Governamentais**

As ONGs se constituíram em sujeitos diretamente relacionados ao ambiente desde, aproximadamente, da segunda metade dos anos 1980, quando começam a ser criadas as primeiras Organizações Não-Governamentais Ambientalistas. O papel das ONGs

---

<sup>19</sup> No Paraguai, 90% das áreas com cultivos anuais apresentam erosão hídrica (PNUD/DGEEC, 2002).

<sup>20</sup> Entre 1985 e 1991 se desmataram ao redor de 290.000 hectares ao ano, cifra elevada a 400.000 hectares anuais nos últimos 5 anos (PARAGUAY-STP, 2002) quando se reflorestaram só 43.000 hectares (PNUD/DGEEC, 2002). A superfície total do território paraguaio é de 406.752 km<sup>2</sup>.

ambientalistas na sociedade paraguaia constitui um aporte dinamizador e imaginativo no que diz respeito às atividades dirigidas ao meio ambiente:

Ainda não sendo a panacéia da sociedade paraguaia, o fator dinamizador das ONGs adquire uma particularidade relevante. Deve destacar-se que existe uma variedade rica e diversa desses movimentos, muitos deles, em atividade direta com o desenvolvimento da sociedade e inspirados nas preocupações da devastação dos recursos naturais do país (SEQUERA, 2001, p.272).

A principal atividade das ONGs vincula-se a uma preocupação com a conservação e recuperação do meio ambiente, seja através de programas de intervenção e apoio na educação, difusão e informação da problemática ambiental e de alternativas de gestão. Assim, as ONGs inserem-se na esfera pública dando força e envergadura à questão ambiental, em torno a uma visão enfocada nos riscos, perigos e cuidados associados aos recursos florestais, hídricos e a vida silvestre.

As ONGs estruturam-se em duas redes para fortalecer laços de ação: a de organizações rurais e outra de carácter ambientalista<sup>21</sup>. Um dos propósitos da Rede Ambientalista foi a institucionalidade da questão ambiental, a fim de torná-la assunto do Estado:

Desde os anos 90 a Rede vem insistindo com a institucionalidade do tema ambiental. Quando não existia ainda nenhuma figura administrativa para institucionalizá-la, a Rede atuava em uma instância mais legislativa e criou-se a famosa Comissão Nacional de Defesa dos Recursos Naturais [CONADERMA], instituída pela lei 40/91. Trabalhava-se desde a Comissão Nacional para a formação de um Ministério do Ambiente (Entrevistado N° 3).

O entrevistado N° 3 expressa um forte sentimento de co-responsabilidade por parte da Rede de ONGs Ambientalistas nos avanços na institucionalização do ambiente no Estado, ainda considerando as limitações quanto ao pretendido e ao atingido:

A proposta histórica da Rede é que devíamos ter um Ministério do Ambiente. Apresentamos um Anteprojeto de Lei à Presidência, mas uma outra proposta, de que seja uma Secretaria, é a que o Congresso Nacional aceitou depois de vários anos de *lobby*, entrevistas, de trabalhar no anteprojeto de lei. Assim, criou-se a Secretaria do Ambiente [...] Na verdade o que nos interessava é a institucionalidade do tema ambiental. Ao formar-se a Secretaria, nós apoiamos porque era uma forma de independizar o tema de um ministério produtivo para uma secretaria mais ambientalista (Entrevistado N° 3).

---

<sup>21</sup> Entre as ONGs mais ativas e de maior presença menciona-se a Alter Vida – Centro de Estudos e formação para o Ecodesenvolvimento, a Fundação Moises Bertoní para a Conservação da Natureza e a Fundação Sobrevivência (PARAGUAY, 1996a, p. 13).

Percebe-se que a direta vinculação institucional do meio ambiente ao Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG), conhecida como instância produtiva, contrapunha-se aos interesses das ONGs que enfocavam a gestão ambiental como transversal aos demais setores de ação (legislação, produção, educação, planejamentos, etc.). A dependência do ambiente a uma secretaria limitava a própria área de ação das ONGs Ambientalistas pela submissão dos aspectos ambientais aos interesses produtivistas agropecuários.

A própria característica das ONGs de serem movimentos reconhecidos socialmente por terem iniciativas próprias, independentes do sistema estatal, com um plantel humano sensível aos problemas ambientais, com pouca vinculação institucional em atividades político-partidárias que levassem a pensar em possíveis interesses relacionados à tomada de poder político, fez com que se convertessem em grupos de pressão e de geração de experiências ambientais. Isto repercutiu na discussão da temática ambiental no Paraguai, chamando a atenção para os riscos, perigos e cuidados dos recursos naturais:

Estes movimentos constituem grupos de pressão importantes para a tomada de decisões no que respeita aos problemas do desmatamento, depredação de animais em perigo de extinção ou na sensibilização da sociedade sobre o comércio inescrupuloso de agrotóxicos (SEQUERA, 2001, p. 273).

As ONGs surgem como atores legítimos da temática ambiental, aliadas à sociedade e à cooperação internacional, sendo as agências estrangeiras seus principais financiadores. No entanto, no início de seus trabalhos comunitários, as instâncias estatais consideravam-las como adversárias, com pouca capacidade técnica e institucional no campo da intervenção social, o que ocasionou uma desvinculação entre estes dois setores. Na atualidade, observa-se, que a duplicação de esforços<sup>22</sup> entre estes setores aos poucos vai se transformando. Já se percebe uma melhor articulação entre ambos, especificamente, no desenvolvimento de trabalhos conjuntos com agências de cooperação estrangeira, sejam para obter fundos, apoio técnico, recursos e/ou parcerias<sup>23</sup>.

Outra ação das ONGs é a promoção de sensibilização para com os danos ambientais, a manifestação pública de ações consideradas perigosas para a população e o ambiente e o fomento de auditorias públicas sobre estudos de impactos ambientais. Isto propicia uma

---

<sup>22</sup> Para mais detalhes ver Sequera (2001).

<sup>23</sup> Por exemplo: o trabalho feito no ano 2000 entre a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Alter Vida e o Governo Central sobre a Estrutura Institucional para a Gestão Integrada da Bacia do Lago Ypacarai (Facetti, 2002, p. 79).

ampliação da visão do meio ambiente, abrindo a gama de interesses sobre os recursos físicos e naturais aos aspectos relacionados à sociedade e a suas condições de vida.

### 1.2.2 Organismos Estrangeiros

Existe uma forte influência estrangeira no debate em torno do meio ambiente e seu manejo no Paraguai. Os organismos estrangeiros vinculam-se tanto com organizações civis quanto com instituições estatais, o que contribui de maneira expressiva para a construção da discussão e do debate nas esferas públicas e para a institucionalidade da questão ambiental. Assim, a influência destas intervenções é destacada pelos atores estatais, considerando-a fundamental na formação dos processos sobre meio ambiente no Paraguai:

Eu vejo muita ingerência externa porque são os que impulsionam o movimento, sem eles no cenário talvez não houvesse existido movimento. São atores muito importantes no cenário ambiental paraguaio. São as Cooperações Técnicas Externas que vêm a puxar a mudança das políticas. [...]. Não sei se seria pela falta de capacidade nossa que nos deixamos influenciar muito pelos estrangeiros. Talvez eles impõem seus critérios por proverem os meios (Entrevistado n° 7).

A presença da Cooperação Estrangeira é sentida tanto como uma transmissão de conhecimentos de cima para baixo, importante e necessária, quanto como uma intromissão inevitável na construção interna do debate ambiental. Historicamente, a intervenção estrangeira se deu através de empréstimos ou de doações financeiras, havendo requisitos técnicos, legais, de recursos humanos e materiais para a concretização das atividades. Estes requisitos, por sua vez, exigiam adequações nas formas de trabalho, nos conceitos aplicados e, com isso, uma ‘importação’ de elementos ambientais.

As conseqüências da intervenção estrangeira eram ações híbridas, com forte influência externa nas diretrizes e com uma relativa adaptação às realidades locais. A tendência era propor soluções aos problemas ambientais identificados, com forte consideração das pressões externas e com adequação aos exemplos estrangeiros:

A realidade do momento, as necessidades e as pressões eram diferentes. Falo do ano 1991, quando vieram grandes projetos de infra-estrutura, principalmente de estradas. Então, o BID<sup>24</sup> começou com projetos rodoviários. Na ausência de uma lei de impacto ambiental, eles condicionaram o convênio de empréstimo internacional a um estudo de impacto ambiental. Assim, um grupo trabalhou com o projeto de lei. Ou seja, a pressão do BID e do Banco

---

<sup>24</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Mundial fez que o tema de impacto ambiental começasse no Paraguai. Essa pressão acelerou o processo e fez que, no ano 1993, fosse promulgada a lei (Entrevistado n° 4).

A presença de uma pressão externa relacionada aos convênios não só tem gerado uma série de compromissos estatais, mas também toda uma lógica de discussão em torno do que deve ser aplicado e o que não pode ser admitido no caso paraguaio. Tal discussão é perceptível em diferentes níveis de intervenção: ONGs, na mídia e nas instituições públicas.

No início dos anos 1990, as exigências externas eram sentidas como referências de modelos a serem adotados, devido, em parte, às inexperiências técnicas nacionais e, também, às rígidas cláusulas dos convênios, consequência do poder político e econômico dos organismos internacionais. Em certa medida, estes modelos sofreram readaptações no que diz respeito a distribuições estruturais e reinterpretações que transformavam seu significado ou suas formas de aplicação.

Pelo tema de Impacto Ambiental posso dizer que é produto da pressão externa porque estive muito envolvido. Quando surgiu, contamos com alguma assistência deles, pela sua experiência no tema. Com a experiência ganhada, propusemos essa lei, se promulgou no ano 93 e seu decreto regulamentado saiu no ano 96 (Entrevistado N°4).

Percebe-se neste argumento a independência adquirida com a experiência no assunto de impactos ambientais, possibilitando a promulgação da lei a esse respeito, tendo por base propostas próprias. Aqui se destaca a conjugação dos parâmetros estrangeiros assimilados e institucionalizados com os interesses dos atores internos, o que demarca a apropriação dos conhecimentos e a relativa ruptura da submissão a referenciais externos ao contexto nacional.

A importação de modelos estrangeiros deve-se tanto à influência externa quanto a um grupo de atores interessados em realizar essa transferência:

Esta importação não se deve só ao fato de ser um sistema sustentado por uma ordem internacional que reproduz uma estrutura de domínio, também é o resultado de um elenco de atores construtores do Estado inclinados a realizar esta importação devido a seu perfil social e a seus interesses (BADIE e HERMET, 1993, p. 182).

Algumas das agências internacionais trabalham apoiando a democratização e o planejamento da gestão ambiental, a conservação de recursos naturais e o fortalecimento das capacidades humanas em torno a processos participativos e de descentralização (Ver

Apêndice D – Quadro N° 1). Entre estas agências, menciona-se a GTZ que, desde o ano 1994, com o projeto ENAPRENA/SSERNMA/MAG<sup>25</sup>, que:

Vem apoiando o planejamento e execução da reforma do setor ambiental no Paraguai através de um processo participativo, *o primeiro na história democrática* do Paraguai no setor ambiental. Com este projeto realizaram-se os primeiros foros participativos no interior do país, a fim de preparar uma estratégia de gestão ambiental em nível nacional, logrando-se finalmente com a ativa participação da sociedade organizada no ano 2000, a reforma do marco legal e institucional do setor ambiental do país (FACETTI, 2002, p. 78).

É inegável a influência da cooperação internacional na esfera pública onde se dá a tematização da questão ambiental, sendo sua via principal de intervenção a capacidade de recursos econômicos e de mobilização técnica provocada. Para concretizar seus objetivos, as agências de cooperação internacional se articulam com instituições estatais ou não-estatais com suficiente capacidade administrativa e técnica. Estas agências respondem aos mais variados interesses: a preservação de recursos naturais específicos, o planejamento ou ordenamento de utilização de espaços físicos e/ou o fomento de capacidades democráticas.

A influência estrangeira dá-se também por meio dos convênios e tratados assinados pelo Paraguai, o que aumenta a importância estrangeira nas esferas públicas, considerando que as abordagens importadas nestes compromissos são posteriormente analisadas e debatidas nos espaços tanto de discussão de opiniões quanto de definição de políticas.

O Paraguai tem ratificado vários convênios internacionais em diferentes setores: mudanças climáticas, camada de ozônio, MERCOSUL...e chega um momento em que todos os técnicos envolvidos em diferentes áreas vêm-se pressionados porque o Paraguai não tem uma Política Ambiental Nacional. Ratificam-se os convênios no Senado, porém os papéis se assinam não para o cumprimento exato dos compromissos. Percebemos que muitas coisas se assinam, mas não são executadas (Entrevistado n° 5)

Os argumentos apontam para o fato de que os convênios são convertidos em formalidades necessárias internacionalmente, porém com alcances limitados pela não assimilação e implementação de suas diretrizes. O problema é sentido quando a interferência não é suficientemente adaptada às realidades nacionais, principalmente às sociais, correndo o risco de estabelecer metas pouco adequadas ao contexto nacional.

Na atualidade, observa-se que as intervenções estrangeiras acontecem preferentemente através de trabalhos com processos participativos e de governabilidade democrática, a fim de

---

<sup>25</sup> *Estratégia Nacional Para la Protección de los Recursos Naturales y Medio Ambiente. Gobierno de la República Federal de Alemania y el Gobierno de la República del Paraguay* (Facetti, 2003, p. 78)

fomentar uma gestão social interna e não já de impor as condições com as quais trabalhar-se-iam para o manejo social dos recursos produtivos e ambientais. Não obstante, a percepção social de imposição externa dos rumos a serem seguidos pelo país continua presente.

Há um projeto financiado pelo BID para fortalecimento do sistema institucional ambiental. Por imposição da banca unilateral, que acontece em todos os países e nós não fugimos disso, temos que fazer uma consultoria internacional para revisar a política ambiental (Entrevistado nº 3).

Existe um conflito em torno das imposições, tanto de validação do que é sugerido quanto de rejeição, por serem determinações externas que tendem a desconsiderar avanços logrados e particularidades nacionais. Tal conflito torna-se presente entre os atores internos desde que a assimilação e adequação interna da questão ambiental vem crescendo, o que vai favorecendo a criação de visões próprias e a rejeição de imposições não analisadas e não compartilhadas socialmente. Não obstante, estes conflitos não diminuí a intervenção externa nem a desqualifica na ativa formação, orientação e tematização de questões ambientais.

### **1.2.3 A esfera Pública Estatal e Parlamentar**

O Estado como sujeito central no cotidiano do indivíduo é ainda muito forte no Paraguai, principalmente como definidor ou impulsionador de ações. Rodriguez & Arditi (1987) afirmam que “nós, os paraguaios, vivemos em uma sociedade altamente estatizada, ou seja, em uma sociedade na qual o ator estatal é, em relação a outros estados, um ator forte e preponderante”. Porém, a visão social de ampla intervenção e atuação estatal centralizadora vai sendo mudada aos poucos, conforme Masulli (1997, p. 17): “com a consolidação da democracia como forma de governo, observa-se, como um dos fenômenos mais importantes, a descentralização político-administrativa do poder central para os governos regionais e locais”.

O Estado, através de seus órgãos administrativos ou instâncias, é considerado o legítimo representante da sociedade desde que os atores vinculados a ele decidem e participam das mudanças sociais, econômicas, culturais e políticas. Em função disto, as instâncias estatais são vistas como co-responsáveis na formação das esferas de discussão e dos processos de debate, assim como destinatárias das demandas sociais emergentes.

Em termos ambientais, o ator estatal é analisado por três ângulos: o Congresso Nacional; as instâncias dos ministérios e secretarias do Executivo; e, os governos locais.

### 1.2.3.1 O Congresso Nacional

O Congresso Nacional ocupa uma posição relevante na esfera pública referente à questão ambiental uma vez que são os Senadores e os Deputados Nacionais os responsáveis pela aprovação de políticas a esse respeito, ou seja, leis, decretos, programas e projetos.

A existência de uma Comissão de Recursos Naturais e Ecologia em cada Câmara do Congresso abre uma possibilidade de aprofundamento das demandas sociais sobre a questão ambiental. A criação destas comissões expressa que em determinado momento a questão ambiental passou a ser valorizada ao ponto de fazer necessária a conformação de repartições específicas. Tal valorização data dos inícios dos anos 90 junto com a criação da Comissão Bicameral Nacional de Defesa dos Recursos Naturais (CONADERMA).

Com respeito a CONADERMA afirma-se que é uma instituição de vigilância ambiental ou defesa dos recursos naturais criadas pelo Congresso Nacional cujas funções orientaram-se uma vigilância ambiental e a geração de discussões sobre temas relacionados ao meio ambiente em um espaço com clara visão de participação social, situando-a como alvo de demandas sociais concretas sobre danos ambientais ou problemas de recursos naturais.

É um foro onde são discutidos temas relacionados ao meio ambiente no Congresso Nacional. Como Serviço Florestal Nacional (SFN) participamos nas reuniões. A modalidade depende, como sempre, de quem está ao mando. O anterior era o senador Medina, que gostava muito de tomar certos casos pontuais, olha-los, tirar suas conclusões e apresentar suas queixas fortemente frente às autoridades do executivo ou apresentar seus anteprojetos de lei ao Congresso conseguindo algumas coisas. Não foram muito transcendentais as atividades de CONADERMA (Entrevistado n° 7).

Na representação deste entrevistado sobre a CONADERMA ressalta a visão de dependência à pessoa líder ou dirigente para a realização das atividades e, por conseguinte, a responsabilização dos resultados da organização ao mesmo ator e a suas iniciativas. Desta forma, fica vinculado todo resultado à ação de um único sujeito, que, quando se fala de instituições formais, limita totalmente o desempenho das estruturas a referentes individuais e a suas próprias conceitualizações sobre a questão ambiental. Esta dependência a referentes individuais restringe a possibilidade de debates e discussões compartilhadas entre os membros da Comissão, obstruindo sua própria condição de ser um espaço, ainda que menor, de discussões, debates e formulações entre vários atores da sociedade e do Estado.

Outro entrevistado dá um sentido mais moderado à função da Comissão, omitindo-lhe o atributo de solucionar os problemas ambientais, e sim de ser um espaço propício para a discussão ambiental em um momento em que a preocupação política sobre o assunto era bastante incipiente e limitada, ao afirmar que “essa instância, mas bem, era para ir canalizando a parte legal de todos os temas ambientais” (Entrevistado nº 3).

O entrevistado ressalta dois aspectos contextuais: primeiro, a menção de um tempo passado, relativa à década de 1990, quando a CONADERMA era uma das poucas instâncias estatais reconhecidas para a discussão pública da questão ambiental, com participação cidadã limitada à representação de instituições e organizações sociais; segundo, naquela época, a configuração do marco legal ambiental era o foco de análise. Assim, o relevante da questão ambiental girava em torno de sua valorização como um meio natural composto por recursos vivos e não vivos a serem protegidos e os níveis toleráveis de impacto sobre eles. Só que tal valorização do meio ambiente submetia às partes do ecossistema a um ponto limite tolerável de pressão, sem um aprofundamento na discussão sobre o impacto e conseqüências do próprio modo de produção e de reprodução social.

Além de CONADERMA, as próprias Câmaras do Congresso convertem-se em espaços de relevância pública *per se* desde que os demais atores as vêem como o canal final das propostas políticas. Falando sobre o assunto, o representante das ONGs Ambientalistas relata que suas lutas pela institucionalização da temática ambiental foram realizadas diretamente no Congresso, através de “*lobbys* e entrevistas”, fortificada por manifestações de grupos ambientalistas e reivindicações setoriais sobre utilização dos recursos naturais.

### **1.2.3.2 As Instâncias dos Ministérios e Secretarias do Executivo**

Costa (1995) afirma que o Executivo atua tanto como destinatário como co-formador da esfera pública. Já que a própria questão ambiental é uma problemática socialmente construída, cuja assimilação não é óbvia, mas que depende de um processo de transmissão de informação, educação, geração de opinião, etc., as instâncias estatais convertem-se em referências da promoção das esferas públicas e da agregação constante de assuntos sobre a questão ambiental.

Os atores situados nas instituições governamentais estão entre os que assumem uma posição privilegiada na disputa sobre um determinado assunto. A visibilidade de seus pronunciamentos e o caráter singular do discurso público oficial, fortalecido pelo amparo em outras formulações estatais (p. ex.: leis), asseguram a esses atores condições especiais de participação no debate público (FUKS, 2000, 84).

Os atores situados nas instituições estatais se transformam em alguns dos promotores da geração de tematizações sobre o ambiental, convertendo o Estado em legítimo ativador da esfera pública, fazendo dele um ator coletivo importante. A ampla qualificação técnica individual de tais atores e a experiência sobre os assuntos nos quais cada um trabalha, repercute na sua manifestação nas esferas públicas, trazendo ao debate argumentos com fundamentos científicos e técnicos, sendo socialmente reconhecidos como porta-vozes da lógica ambiental, o que implica também em uma autovalorização da sua importância no tema.

Nos sentimos seguros dentro de nosso trabalho, muitas vezes o que necessitamos é ter mais promoção, que possamos aceder a mais espaços para solucionar em parte o problema ambiental de nosso país (Entrevistado nº 5).

Existe uma sensação de apropriação e valorização pessoal dos assuntos trabalhados pelos técnicos estatais, o que é positivo desde que participam nas esferas públicas com contribuições qualificadas e fortalecem o critério racional e técnico como elemento argumentativo das decisões públicas em detrimento das meramente politizadas. Mas, tal apropriação também pode prejudicar os processos, caso seja confundida com uma capacidade exclusiva dos conhecimentos sobre a questão ambiental, limitando os debates e a definição argumentativa a técnicos do Estado.

A vinculação das instituições estatais com atividades ambientais tem origem anterior à década de 1990 (Ver Apêndice E) e convergem em três sentidos: as atividades do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG) até o ano 2000<sup>26</sup>; as atividades do Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social (MSPBS) com relação à saúde pública ambiental; e as atividades do Serviço Nacional de Saneamento (SENASA).

No ano de 1994 começou o projeto ENAPRENA, atualmente na SEAM, sendo:

pioneira na iniciativa de promover e organizar um amplo diálogo interinstitucional que obteve importantes resultados em termos de produção de informação, difusão e intercâmbio entre organizações públicas e privadas, levadas a pensar na formulação e construção de

---

<sup>26</sup> Inicialmente a través do Serviço Florestal Nacional (SFN) e da Direção de Parques Nacionais e Vida Silvestre (DNPeVS), este último no 2002 é vinculado à *Secretaria del Ambiente de la Presidencia* (SEAM).

instrumentos adequados e efetivos para o aproveitamento sustentável dos recursos naturais (SEAM, 2002, p. 3).

Este projeto ENAPRENA promoveu um diálogo interinstitucional e a discussão sobre uma perspectiva maior de ações para o uso e manejo de recursos naturais, ainda que existissem vários outros projetos vinculados ao meio ambiente. Todos estes projetos representam canais legítimos de publicização do ambiental entre a sociedade e outras instituições estatais e não estatais.

Assim, as atividades dirigidas pelas instituições estatais baseavam-se, principalmente, na gestão, manejo e cuidado de bosques, biodiversidade e reservas biológicas, assim como no referente a problemas e impactos negativos sobre o meio ambiente, transmitindo à esfera pública uma visão do meio ambiente relativo a aspectos físicos e recursos naturais.

### **1.2.3.3 Os governos locais**

Uma mudança importante no estilo de gestão pública é o que poderia dar-se através do processo de descentralização iniciado, constitucionalmente, no ano 1992. “A mudança institucional mais importante no período foi a criação de 17 governos locais, com um governador e um conselho departamental, por cada uma. Os governos locais são instâncias intermediantes entre o governo nacional e os municípios” (PNUD/DGEEC, 2003, p.72). Também existem 224 municípios com autoridade própria, cujas atividades ambientais relacionam-se a saneamento, contaminação urbana, depósito de lixo, assim como cuidado e preservação de áreas verdes. Isto torna os governos locais referenciais comuns na gestão ambiental, principalmente pelas medidas de ação a que respondem. Seu papel na publicização da questão ambiental orienta-se pelo cumprimento dos regulamentos específicos à gestão ambiental, previamente acertados como corretos ou incorretos em função da visão consolidada do meio ambiente como espaço natural e limpo. Com o controle nos cumprimentos legais, os governos locais convertem-se também em incentivadores da consciência de cidadania ecológica.

### 1.3 A INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL

Desde o início da transição democrática, após a ditadura militar, os avanços vistos no campo democrático possibilitaram as práticas relacionadas à liberdade de eleições, garantia de direitos civis, participação eleitoral, liberdade de expressão e imprensa, centralizando-as em aspectos relacionados à governabilidade democrática<sup>27</sup>. Porém, uma consequência das pautas culturais autoritárias encontra-se na capacidade de as pessoas se organizarem e exercerem uma participação política:

Menos do 15% da população faz parte de algum tipo de organização. A participação em uma organização religiosa é a mais freqüente e lhe seguem, em importância relativa, as organizações gremiais e produtivas. Chama a atenção que só 1,8% tenha declarado participar em um núcleo político (PNUD/DGEEC, 2003, p. 70)

Esta característica cultural influencia diretamente a capacidade de as pessoas se manifestarem através de organizações sociais a fim de exigir soluções a demandas específicas. A isto, soma-se o fato de a questão ambiental atingir de forma diferente os grupos sociais e, conseqüentemente, ser desigualmente sentida, limitando a conjugação de opiniões.

Não obstante, a preocupação de amplos setores da população é cada vez mais sentida, principalmente em função do aumento da contaminação urbana e rural, deterioração dos ambientes naturais e da qualidade de vida. Tal sensibilização social cria demandas para maiores controles estatais e propostas alternativas para solucionar os problemas.

Os conflitos de conteúdo ambiental vão aumentando e parte da cidadania tem começado a prestar maior atenção aos impactos ambientais negativos, derivados da construção de obras de infraestrutura ou os produzidos pela instalação e funcionamento de indústrias. Estes conflitos têm sua origem principalmente em problemas vinculados à contaminação (ar, água e solo); seguidos por problemas associados ao condicionamento final de resíduos, preservação de áreas naturais, saneamento, o ordenamento urbano e transporte (ONG IDEA<sup>28</sup>).

Normalmente, os conflitos apontados dirigirem-se a aspectos de saneamento ambiental e recebem tratamentos insuficientes por parte das autoridades competentes e encarregadas de abordá-los, piorando a situação da problemática sentida<sup>29</sup>. É justamente em função à

---

<sup>27</sup> Quando se fala de governabilidade democrática “se está indicando a relação inexorável que deve existir entre o exercício da política e o melhoramento das condições de vida da população” (PNUD/DGEEC; 2003, 147).

<sup>28</sup> [www.idea.org.py](http://www.idea.org.py)

<sup>29</sup> Exemplos da insuficiência de cobertura estatal na questão ambiental são: a ausência de esgotos públicos em grande parte do território paraguaio, onde só o 10% dos lares contam com tal serviço e o acesso a água potável,

insatisfação social que a organização e participação de indivíduos sociais se faz sentir, ainda que de maneira incipiente.

### 1.3.1 Grupos Privados

Os grupos privados correspondem àqueles aglutinados em grêmios, federações ou associações de empresas dedicadas à produção, indústria e comércio de produtos naturais e não-naturais, ou seja, aqueles segmentos sociais particulares empenhados na defesa dos seus interesses, principalmente econômicos. Estes grupos encontram-se vinculados à questão ambiental uma vez que são, normalmente, responsabilizados por parte da contaminação urbana e rural, assim como pela degradação dos recursos naturais<sup>30</sup>, tornando-os atores em constante ação, tanto promovendo mudanças no meio ambiente quanto interferindo nos próprios espaços de discussão e decisão ambiental.

Diferentes autores (FACETTI, 2002; PARAGUAY, 1996a e 1996b; PARAGUAY-STP, 2002; PNUD/DGEEC, 2003) identificam as indústrias, como uma das principais fontes de contaminação uma vez que despejam efluentes e eliminam resíduos tóxicos e perigosos diretamente no meio ambiente: a modernização e reconversão tecnológica de instalações e equipamento, por sua vez, é insegura, limitada e quase inexistente, o que:

O Setor industrial foi convertido em uma fonte central do aumento da contaminação ambiental e da deteriorização das condições de higiene e segurança de trabalho. SENASA<sup>31</sup> mantém e desenvolve controles periódicos, porém deve enfrentar-se recorrentemente à disjuntiva de ter que fechar um estabelecimento comprometendo desta forma a fonte de trabalho das pessoas. [...] Em geral pode se dizer que o setor industrial paraguaio não se incorporou ainda totalmente à aplicação de tecnologias e sistemas de gestão ambientalmente apropriados” (PARAGUAY, 1996 a, p. 19).

Os grupos privados respondem a interesses particulares em que o meio ambiente e seus componentes são relevantes em função dos meios produtivos e sua utilização para fins lucrativos. Assim, o ambiental é desigualmente assimilado em função às pressões, exigências

---

sendo o abastecimento de rede pública ou privada para menos da metade das vivendas paraguaias (PNUD/DGEEC, 2003). Estes problemas são considerados fatores que afetam diretamente à população e provocam problemas sanitários e de contaminação de outros recursos naturais.

<sup>30</sup> Em 1998, a produção industrial representou cerca de 14,1% do Produto Nacional Bruto, o que demonstra o seu peso na economia paraguaia, “porém é insuficiente para dar uma boa representação do seu impacto real sobre o consumo de recursos e sobre as emissões contaminantes: devido à influência das atividades industriais se estenderem além da produção manufaturada, abrangendo também a agricultura, transportes e serviços, assim como a moradia” (Facetti, 2002, p. 120).

e normas externas a estes grupos<sup>32</sup>. A incidência destes grupos na questão ambiental é notável - se considerados os efeitos que produz - e pouco paliativa - se avaliadas as medidas preventivas e corretivas de suas ações - mas, de amplo peso quando se fala de interesses econômicos importantes para o país. Este último fato lhes confere um reconhecimento como atores significativos nos cenários de discussão, assegurando uma vaga nas decisões políticas.

Entre as atividades destes grupos dirigidas ao meio ambiente menciona-se o Programa de Prevenção da Contaminação EP3-Paraguai, da União Industrial Paraguaia (UIP) em colaboração com a agência internacional USAID, que procura brindar soluções às empresas mediante o uso de Tecnologias Limpas e Prevenção da Contaminação desde março de 1996<sup>33</sup>. Ainda que este programa conte com alguns resultados<sup>34</sup>, as ações são pontuais em relação à dimensão quantitativa e qualitativa dos efeitos provocados nos recursos e eles atribuídos.

Outro grupo do setor privado envolvido na temática ambiental é a Federação Paraguaia de Madeiros (FEPAMA) com reconhecida influência política e econômica, considerando o dinamismo da atividade extrativa de madeira sobre na economia nacional paraguaia e a forma como é relacionado o uso indiscriminado dos recursos florestais e do meio ambiente. O peso que este grupo tem no âmbito institucional da temática ambiental é reconhecido; explicitamente, quando são convidados aos espaços de discussão e negociação de assuntos concernentes à produção e utilização de recursos florestais; e, implicitamente, quando interferem em decisões políticas.

Se algum Secretário do Ambiente não responde à Federação Paraguaia de Madeiros, esta tem os canais para destituí-lo. O mesmo acontece com os negociantes de vida silvestre, caso não lhe forneçam autorizações, também possuem instâncias e canais políticos para destituir o Secretário. Com essa instabilidade institucional, não há política que se possa levar adiante (Entrevistado n° 3).

O entrevistado n° 3 demonstra que a questão ambiental está influenciada por interesses econômicos específicos. Tais interesses encontram-se favorecidos por políticas que consideram o meio ambiente através de componentes individuais (floresta, vida silvestre,

---

<sup>31</sup> Serviço Nacional de Saneamento Ambiental.

<sup>32</sup> Os principais representantes públicos deste grupo se concentram na Federação de Empresários para a Produção, Indústria e Comércio (FEPRINCO) e na União Industrial Paraguaia (UIP), que conta com uma Comissão do Meio Ambiente (CMA) (Facetti, 2002 e PNUD, 2002).

<sup>33</sup> As atividades focalizam auditorias ambientais de prevenção da contaminação em empresas de setores industriais, de transferências de tecnologia a empresas, instituições do governo, consultores privados e outras instituições relacionadas (universidades, ONGs) e a criação de um Centro de Informação sobre Tecnologias Limpas de Produção (Facetti, 2002, p. 73).

<sup>34</sup> Resultados segundo Facetti (2002): seminários e palestras com cinquenta empresas, nove auditorias de prevenção de contaminação em indústrias e um total de dezoito empresas industriais com processos estudados.

contaminação por agrotóxicos, etc.), abrindo a possibilidade dos grupos privados intervirem isolada e setorialmente nas decisões políticas, o que dificulta uma ação em nível macro.

Observa-se que a pressão dos grupos privados de interesses não é exclusiva à FEPAMA, mas se abre às mais variadas influências, repercutindo até na forma como as políticas setoriais ambientais são dirigidas ou manejadas. A presença de interesses em conflito é muito sentida quando estas organizações se vinculam com instâncias ambientais.

Que aconteceria, por exemplo, ao existir um projeto grande do setor privado a ser instalado em alguma parte do território que atente contra os princípios ou as políticas ambientais? O setor privado vai brigar por isso no CONAM<sup>35</sup> e vai gerar problemas, de fato já aconteceu (Entrevistado n° 4).

Muito da forma como o ambiente vem sendo tratado publicamente no Paraguai tem a ver com o setor privado, sendo que a própria legislação ambiental encontra-se fortemente vinculada a este setor, regulamentando suas atividades e punindo aquelas consideradas perigosas para o meio ambiente. Isto demonstra o peso que elas têm na temática, especialmente se considerado que o modelo socioeconômico atual está baseado no aproveitamento produtivo de recursos naturais para o crescimento econômico.

### **1.3.2 Organizações Campesinas**

A inserção das organizações campesinas na esfera pública ambiental dá-se em dois sentidos: primeiro, através das demandas reivindicatórias com relação à sua realidade e às respostas que o sistema político estatal pode lhes oferecer, e segundo, na suas atividades produtivas de aproveitamento dos recursos e do meio natural. As denúncias destas organizações sobre danos ambientais e utilização irracional de recursos naturais incidem na tematização dos assuntos ambientais, sendo estas atendidas por diferentes atores da sociedade, desde os meios de comunicação até as autoridades estatais, locais ou nacionais. Porém, é construída uma percepção de uma falsa preocupação ambiental por parte deste grupo.

O camponês também não busca reivindicações na mudança de modelo, pede reivindicações em aspectos muito pontuais, não a reivindicação de todo o modelo (Entrevistado n° 1).

Esta afirmação expõe uma particularidade das reclamações feitas pelos grupos camponeses organizados, devido ao fato destes se encontrarem em um impasse entre aspectos

pontuais denunciados e solicitados, e um interesse com a preservação dos recursos naturais bastante controverso e heterogêneo. Isso porque as denúncias apresentadas pelas organizações camponesas normalmente caracterizam-se por casos de danos ambientais que afetam diretamente suas condições de vida, fazendo que suas demandas respondam a situações concretas e temporais segundo a realidade que os toca.

Estas organizações são reconhecidas como ativos atores dentro das diferentes esferas públicas de discussão e com influência na própria questão ambiental pela sua estreita vinculação com os meios naturais. A contradição em torno da real preocupação ambiental destas organizações enraíza-se no ponto de serem, os camponeses, alvo de constantes críticas em relação a suas práticas de produção e ao desmatamento indiscriminado, a eles atribuídos, que, se vinculados à identificação da pobreza rural como uma das maiores causas de degradação ambiental<sup>36</sup>, acrescentam a representação social sobre seu papel degradador.

É uma falsa idéia pensar que os camponeses são depredadores de seus recursos. Eles percebem perfeitamente os danos que ocasionam ao meio ambiente, quando deterioram seus próprios sistemas vitais e destroem os processos ecológicos ou recursos genéticos. A população camponesa viu-se pressionada economicamente a adotar formas de produção de monoculturas de soja e algodão. Assim, toda a tradição camponesa relacionada ao meio ambiente suporta hoje uma convulsão e perda dos valores e conhecimentos sobre o aproveitamento racional dos recursos naturais (SEQUERA, 2001, p. 265)

Na atualidade, as demandas gerais encaminhadas pelos camponeses às esferas públicas não focalizam como ponto principal à preservação do meio ambiente, mas a vinculam a suas reivindicações nas intenções de trabalho, pedidos de respostas práticas, apoios técnicos, etc. E ainda que as atividades produtivas no Paraguai se concentrem em técnicas pouco conservacionistas, existem ações de organizações camponesas com noções conservacionistas ou de recuperação de sistemas produtivos, com técnicas de manejo sustentável<sup>37</sup> favorecendo a consolidação da cidadania ecológica. Estas atividades são destacadas por jornais, escritores e ONGs por estarem sendo multiplicadas em diferentes setores produtivos primários. Exemplos são o *Centro de Promoción Campesina de la Cordillera* que trabalha pelo desenvolvimento agroecológico, reunindo seiscentas famílias camponesas, e os trabalhos realizados junto com ONGs ambientalistas (Sequera, 2001). Tais formas de produção rompem

---

<sup>35</sup> Conselho Nacional do Ambiente.

<sup>36</sup> Segundo o relatório Bruntland. Para mais detalhes ver Korb (2002) e Moura (2002).

<sup>37</sup> Entendida em função da atenção das necessidades do presente sem comprometimento das capacidades das novas gerações de atender à suas próprias necessidades, citado por Sachs (1997, p. 14).

atualmente os preconceitos que relacionam aos camponeses a uma mera intervenção danosa sobre o meio no qual estão inseridos.

### 1.3.3 A Mídia

A mídia é considerada um ator social na medida em que está constituída por “instituições que sustentam intenções e produzem efeitos na rede de relações sociais” (Jovchelovitch, 2000, p. 214). No Paraguai, a estrutura de propriedade dos principais meios de comunicação concentra-se nas mãos de grupos econômicos ou sociedades anônimas, formando cadeias ou redes comunicativas que incluem jornais, emissoras FM (frequência modulada), AM (ondas médias) e até canais de televisão. Esta estrutura favorece a consolidação e representação de grupos de interesses, tanto econômicos quanto políticos.

A temática ambiental apresenta-se na televisão, do ponto de vista informativo, via mobilizações de organizações sobre danos ecológicos, problemas ambientais que afetam às comunidades, incêndios, enchentes, ou eventuais assuntos polêmicos no Congresso Nacional que possam ter a ver com o meio ambiente. Na televisão encontram-se, também, programas nacionais que resgatem os biomas das regiões do país, denunciando atividades como desmatamento, perda de biodiversidade ou outras informações relacionadas principalmente aos recursos naturais. Geralmente estes programas são preferentemente culturais, transmitindo informações da situação e dos problemas regionais e influenciando indiretamente a sensibilização e a formação de “critérios ambientais”.

As rádios FM seguem um padrão de programação caracterizado pelo entretenimento musical e de notícias informativas curtas, em que a temática ambiental é apresentada, desde que seja uma informação de amplo interesse para os ouvintes, relativos principalmente a alguma catástrofe ou problema ambiental significativo. A maioria dos programas noticiosos e de debates concentra-se na programação das emissoras AM. Geralmente, aplicam uma forma de comunicação direta entre locutor e a sociedade, oferecendo a possibilidade das pessoas se manifestarem sobre temas específicos. Uma das importâncias deste último tipo de informativo é a divulgação de queixas da comunidade sobre algum serviço público insatisfatório ou reclamações associadas ao meio próximo das pessoas, geralmente problemas com ruas danificadas, com a coleta de lixo, contaminação de áreas, e reclamações várias. Esta relação emissora-ouvinte propicia um serviço incentivador da efetivação dos direitos de cidadania

desde o momento que possibilita a veiculação de demandas sociais, sendo, entretanto, indireta a sua influência sobre a questão ambiental, porém não menos importante. Conduz opiniões sobre o ‘correto’ ou ‘incorreto’, sobre o realmente cumprido e o idealmente estabelecido segundo a legislação nacional vigente, repercutindo assim na sua difusão.

Os jornais estão vinculados com assuntos ambientais a partir de: notícias ambientais do momento (caso sejam consideradas relevantes) e opiniões de certos escritores, jornalistas ou especialistas, com espaços fixos nos jornais para expressar ou conduzir pontos de vista sobre um assunto específico. As notícias ambientais cobertas pela imprensa escrita têm a ver com danos ambientais, suas causas, conseqüências e principalmente os efeitos na comunidade, assim como a mobilização das instâncias estatais ou não-estatais responsáveis. Um exemplo deste tipo de informação foi a de um incêndio, ocorrido no mês de julho/2003 em um depósito público situado na capital que mantinha aproximadamente 10.000 kg. de agrotóxicos, como se observa no artigo apresentado pelo jornal *Última Hora* (Ver Anexo A). Este fato ocupou as notícias jornalísticas, principalmente escritas, por vários dias, mantendo pública toda a informação e as atividades derivadas do caso. A investigação de fatos e causas que provocaram o incêndio mencionado foi acompanhamento, continuamente, pelos jornais, passando de uma informação ambiental a uma informação de caráter social.

Assim, na data 10 de setembro de 2003, o mesmo jornal *Última Hora* apresentava uma notícia cujo tema era a visita de duas deputadas ao bairro que tinha sofrido danos ecológicos pelo já mencionado incêndio de agrotóxicos (Ver Anexo B), sendo ressaltada a queixa generalizada sobre a situação da população após o desastre. De notícia ambiental passou-se a uma notícia sobre a relação da sociedade com as autoridades públicas, as conseqüências sociais e sanitárias provocadas pelo incêndio e a possibilidade dos cidadãos se manifestarem.

Convertem-se as informações ambientais na justificativa para a apresentação de outras informações de caráter político, social ou até econômico, assim como em um meio para promover a capacidade de influenciar o público leitor. A opinião ambiental da mídia escrita é muito relativa, limitando-se ao campo de ação dos atores vinculados à notícia e as mediações que se interpõem os grupos envolvidos.

O outro tipo de informação escrita refere-se a artigos cujos jornalistas emitem opiniões ou experiências pessoais consideradas importantes ao público leitor. Normalmente estes artigos encontram-se na seção de opiniões ou de editoriais, escritas por conhecidos jornalistas, com trajetória qualificada, ou por profissionais dos mais variados (políticos, economistas, sociólogos, filósofos) contratados para dar uma perspectiva mais específica às

notícias (Ver Anexo C). Estes artigos são importantes para a difusão da questão ambiental é uma vez que consolidam fatos e opiniões a respeito da temática, assim como difundem fortes críticas da realidade e da situação ideal desejada. Ao introduzir o leitor a um campo valorativo desconhecido, fomentando uma conscientização, passam de transmissores de informação a portadores de opinião. Mas a limitação para a efetiva assimilação deste tipo de informação é que a ocorrência de artigos vinculados à temática ambiental é muito esporádica, e se se somar ao fato de que somente parte da população tem acesso a imprensa escrita, a influência diminui ainda mais.

### **1.3.4 Outras organizações civis**

Observando a legislação ambiental nos últimos anos, nota-se que, no início dos anos 1990, quando a temática ambiental surge como foco de atenção política, assuntos como esgotos públicos, coleta de lixo, provisão de água potável, que afetavam diretamente à população, são encontrados em proporções menores e em forma altamente setorial<sup>38</sup>, sendo os mais relevantes os temas relacionados a desmatamento, biodiversidade, impactos ambientais, reservas naturais e uso de agrotóxicos.

O crescimento, nos últimos anos, de ações concretas para a solução dos problemas relacionados a deficiências estruturais do serviço público, sobre saneamento e controle da contaminação pode ser relacionado ao aumento das organizações sociais que demandam, reivindicam e realizam uma autogestão para a melhoria de suas condições. Assim também, se agruparam vizinhos para reivindicar esgotos públicos ou para anular medidas em torno do saneamento consideradas por eles pouco claras ou suspeitosas no manejo dos fundos por parte dos governos municipais.

A conformação de comissões de vizinhos e de pais tem ajudado a fazer frente à ineficiência estatal e ao alto custo dos serviços privados. Os primeiros constituíram-se, em alguns casos, paralelamente a instâncias dos governos municipais, para definir as prioridades nas necessidades do bairro e para realizar ações concretas em pro destas: abertura, calçamento de ruas, limpeza de terrenos baldios, entre outras atividades (PNUD/DGEEC, 2003, p. 71).

---

<sup>38</sup> Exemplo: Artigo 197 do Código Penal sobre Poluição e alteração das águas.

Assim também, estrutura estatal para o atendimento de Saneamento Ambiental para provisão de água potável e esgotos (SENASA), criada na década de 1970, foi modificada no ano de 1996, estabelecendo como finalidade a participação comunitária na elaboração e execução de programas locais de saneamento, e no controle das obras realizadas através de Comissões de Saneamento Local. Estas Comissões, conformadas por membros das próprias comunidades e um representante do Governo Municipal, abrem a possibilidade de gestão comunitária de serviços públicos, sem estrita dependência das ações estatais, contribuindo fortemente para a gestão ambiental<sup>39</sup>.

Além de influenciar na dimensão ambiental das políticas públicas, a participação social ativa, tanto das comissões urbanas de vizinhos quanto as Juntas de Saneamento, favorece no cumprimento das leis ambientais existentes em nível de lar, comunidade e de toda a sociedade, através de atividades tendentes à preservação do meio ambiente, modificando aos poucos a percepção e o comportamento a respeito.

#### **1.4 OS ATORES DE MENOR INFLUÊNCIA PÚBLICA NA QUESTÃO AMBIENTAL**

Na esfera pública, ainda sendo um espaço aberto a qualquer um, encontram-se atores que, ainda ocupando simbolicamente espaços de decisão, expressam seus interesses de forma limitada, sendo suas mobilizações públicas, sobre a questão ambiental, incipientes ou nulas.

##### **1.4.1 Educação Ambiental**

A educação ambiental torna-se relevante na tematização pública da questão ambiental uma vez que pode orientar e delimitar noções, respaldadas com o acervo científico. Tal potencialidade leva a considerar-la, por meio de seus representantes, legítima porta-voz nas discussões ambientais, através de unidades educativas como universidades, escolas de educação primária e secundária, e unidades do Ministério de Educação e Cultura. Não entanto, a expressão de unidades educativas como atores significativos na publicização da questão ambiental é bastante limitada no contexto paraguaio, ainda que sejam encontrados representantes de alguma das unidades educativas em diferentes atividades sobre a temática, como seminários, jornadas de trabalho, reuniões e comissões.

---

<sup>39</sup> Representam hoje um Modelo de Gestão Sustentável, segundo o Banco Mundial (PNUD/DGEEC, 2003).

O papel da universidade na discussão pública da temática ambiental se encontra restringido, em parte, por um incipiente desenvolvimento da pesquisa científica em ciências ambientais. Isto devido, principalmente, a limitação de recursos humanos especializados e financeiros, repercutindo na própria multiplicação interna do interesse ambiental: “a maioria dos profissionais que trabalham nas universidades não conta com tempo suficiente para exercer a docência universitária e ao mesmo tempo levar adiante uma investigação” (PARAGUAY, 1996a, p. 13). As pesquisas universitárias, em geral, possuem um limitado ou nulo enfoque ambiental, além de não ter repercussão ou devolução social quanto a resultados.

Respeito à capacidade dos docentes de nível primário e secundário, pode-se dizer que através da Reforma Educativa atual, desde inícios da década de 1990, iniciou-se um processo tendente a incluir disciplinas sobre o meio ambiente.

Historicamente os esforços têm orientado para uma educação com ênfase nas ciências naturais como matéria independente com pouca ou nula integração na educação ambiental dentro das distintas disciplinas ministradas. Ainda é mais focalizada à descrição dos animais e as plantas em seu meio natural que o estudo das interações entre o homem e os sistemas naturais (PARAGUAY, 1996a, p. 14).

Tal situação está sendo lentamente modificada, e as unidades educativas estão se convertendo em atores de mudança sobre as concepções relacionadas ao meio ambiente. A conscientização cidadã sobre a responsabilidade ambiental de cada pessoa, a promoção de espaços de discussão, fomento à pesquisa e a formação crítica sobre o assunto vão aumentando aos poucos através destes atores.

Algumas iniciativas, levadas a cabo por diretores de instituições educativas, docentes e os próprios alunos, foram criadas em colégios públicos e privados; clubes, com diversas apelaciones: Clube Científico, Clube Amigos da Natureza, Clube Ecológico. Estes clubes vão ganhando uma aceitação importante no marco educativo, o qual deveria ter-se em consideração em toda decisão de mudança da política educativa (SEQUERA, 2001, p. 277).

Mas a inclusão da temática ambiental continua sendo setorial e sem vinculação entre as partes, dependente de iniciativas particulares e com pouco apoio de recursos para sua efetiva incorporação programática como questão educativa nacional. Isto torna mínima a sua influência na esfera pública.

### 1.4.2 Comunidades Indígenas

Um último ator social significativo com pouca expressão de interesses na questão ambiental é aquele correspondente às comunidades indígenas do Paraguai, ainda com uma multiplicidade de situações culturais diferentes distribuídas no território nacional.

Com razão, a nova Constituição sublinha suas características culturais [em relação ao patrimônio cultural humano], e no amplo sentido da palavra, no país, coabitam hoje dezessete grupos étnicos, os quais possuem catorze línguas diferentes, familiarizadas a cinco grandes famílias lingüísticas. Todo este grande potencial humano-cultural constitui uma reserva insuspeitável de modos de vidas, maneiras diferentes de ver e apropriar-se do mundo, métodos tradicionais de instrução educativa, propiciada pelas suas próprias línguas (SEQUERA, 2001, p. 252).

As comunidades indígenas são hoje alvo de preocupações a respeito do estado de saúde nas suas organizações. Não existe uma política explícita e efetiva para enfrentar o problema da desapropriação de terras e da degradação ambiental, o que afeta diretamente as comunidades, sua simbiose com a natureza, a estabilidade de suas características culturais<sup>40</sup> e sociais, assim como as condições humanas nas quais vivem.

Politicamente os indígenas encontram-se representados pelo Instituto Nacional do Indígena (INDI), porém é reconhecido que este não responde aos interesses das comunidades. A participação oficial das comunidades indígenas nas atividades públicas dá-se principalmente por meio deste instituto, dificultando uma efetiva manifestação e interpretação de suas necessidades, demandas e opiniões. Para a elaboração das diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental (2002), os indígenas estiveram representados pelo INDI, não obstante os responsáveis da convocatória para as atividades de trabalho manifestaram sua compreensão com relação ao limitado alcance de tal representação:

Mesmo conscientes de que não é a representação do indígena no Paraguai, em teoria estiveram representados pelo INDI. Porém também convidamos a todas as outras instituições que trabalham com indígenas, como a ONG Sobrevivência, além da Rede de ONGs. Os convidamos principalmente para participar com a visão indigenista, para encher esse espaço (Entrevistado N°3).

---

<sup>40</sup> Operacionalmente, tais características seriam os mecanismos, particularidades ou condutas próprias dos envolvidos no mesmo contexto abrangente de relações, fazendo parte de negociações e debates, formais e informais, uns com os outros (WOLF, 1971, p. 13).

Difundiu-se uma crença de que o discurso dos indígenas é ouvido através da intermediação daqueles a eles vinculados no seu cotidiano, tanto real como imaginariamente, sem representar com isto, em um demérito do trabalho de apoio às culturas indígenas realizado por diferentes ONGs.

Assim, a visão ambiental assimilada pelos indígenas como um conceito cósmico da vida, com integração global e sistêmica dos diferentes componentes da vida, não repercute peremptoriamente nas esferas públicas de discussão e decisão decisivamente, devido à inexistência de canais para eles se manifestarem em forma autônoma e por uma pseudo-representação que dificulta sua exposição e expressão total. A circulação das discussões a respeito fica restrita a um âmbito particular a eles ou menos público, se comparado à esfera pública onde a tematização se dá de maneira mais presente. Tal situação repercute não só na tematização ambiental, mas na própria esfera pública, se considerado que ela deveria ser aberta a qualquer um, sem barreiras de acesso.

## **2 DECISÕES POLÍTICAS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL**

O segundo capítulo aborda a entrada da questão ambiental no sistema político, influenciando transformações estruturais e funcionais do Estado, consolidando sua institucionalidade em um contexto de conflitos diversos entre os atores que impulsionam estes processos. Aborda-se, também, o processo de manifestação do poder, os esforços para atingir o consenso e a consideração e respeito dos interesses da maioria.

Na primeira seção apresenta-se uma base teórica a fim de introduzir as argumentações conceituais que ajudam no entendimento da dinâmica em torno da institucionalidade da questão ambiental. Na segunda, analisa-se como os atores sociais abordam seus compromissos ambientais no sistema político, através da integração de ações, de interesses, da inclusão dos envolvidos e das relações estabelecidas. Na terceira seção examinam-se os conflitos entre representantes de interesses ambientais. Por último, procura-se a influência da agregação de esforços para limitar o exercício do poder na abordagem da questão ambiental.

### **2.1 A QUESTÃO AMBIENTAL ASSIMILADA POLITICAMENTE**

Os argumentos e as ações que delimitam os assuntos relevantes sobre a questão ambiental, nas esferas públicas, sofrem um processo de aprofundamento onde as decisões a respeito configuram-se em propostas políticas. Neste momento, os atores políticos e técnicos tornam-se decisivos para os rumos escolhidos, uma vez que devem assimilar a temática ambiental na elaboração de políticas públicas. Para a elaboração das políticas públicas poder-se-iam dar consensos sobre aspectos técnicos, discussões sobre temas setorializados e específicos, e confrontos em termos de conhecimentos, às vezes alheios ao vocabulário cotidiano da sociedade, fazendo com que a participação esteja diferenciada e condicionada a certos atores e, no outro extremo, ao silêncio de alguns.

O essencial da mudança é que o terreno tende a se deslocar, sendo que as armas tradicionais dos conflitos políticos dão um espaço maior para esses confrontos entre responsáveis político-administrativos e

especialistas da instituição. É como se as transformações da estrutura social fossem, daqui para frente, mediadas pelo que é designado com a expressão política social (LENOIR, 1996, p. 97).

É como se um outro espaço público mais específico e deliberativos fosse configurado, onde o papel dos atores sobre as diferentes opções de tematização é ainda maior, devendo a focalização sobre um ou outro assunto às estratégias por eles desencadeadas para exercer o poder, seja político ou técnico, e para controlar as disputas presentes.

Mas, assim como alguns atores procuram assegurar sua participação nos processos decisórios, através da detenção do poder político ou técnico, existem, ou vão sendo criadas, limitações próprias às estruturas decisórias mais formais que repercutem na inclusão dos diferentes interessados.

A instituição de novas práticas e representações que efetivem a participação confronta-se com o obstáculo do instituído, cuja superação não é algo nem simples nem fácil, podendo muitas vezes inviabilizar a intencionalidade organizativa e mobilizadora de determinados agentes que orientam sua ação para a construção da participação (SILVA, 2001, p. 32).

A organização de certos espaços de decisão, a partir de procedimentos e regras que limitam um acesso mais amplo de atores sociais, representa o lado institucional da inviabilidade de representação dos interesses da maioria, como frequentemente é o caso dos setores da administração pública, “que envolvem predominantemente o saber técnico e interessam apenas a uma comunidade específica. Essas arenas, por vezes tendem a se fechar sobre si mesmas, permanecendo ocultas à visão e à pressão do público” (Fuks, 2000, p. 82).

Desde sua formação até sua continuidade, os processos de tematização ou de deliberação na esfera pública são fruto da incidência dos grupos que legitimam os assuntos, sendo por trás de cada ação que estes atores se identificam e se consolidam como agentes de intervenção. Especialmente no referido à organização política, é a penetração de cada ator no sistema político, como alguém agindo responsabilmente para a gestão da sociedade em função da sua consciência de filiação a uma coletividade, que expressa seu papel de cidadão e o eleva de uma ‘simples’ condição de indivíduo.

Aqui é considerado cidadão aquele ator que age modificando o seu meio e não só conforme o lugar que ocupa na organização social, mas transformando as formas de decisão e as relações de dominação. O ator age em prol da emancipação do sujeito através das

reivindicações, satisfação das necessidades (físicas, sociais e econômicas) próprias e dos outros<sup>41</sup>, assim como procura a assimilação dos direitos e obrigações com o meio ambiente.

O conflito se gera porque o problema ambiental, particular ou geral, que se enfrenta tem múltiplas facetas e há, portanto, multiplicidade de soluções que podem ser empreendidas, como também porque há diversidade de interesses entre os que participam das decisões políticas. Apresenta dois sentidos do conflito, um relacionado à diversidade de causas que o provocam e sustentam, e outro, referente aos interesses dos atores, participantes e não-participantes diretos, no estabelecimento das estratégias de ação. Estes sentidos expressam tanto um sentido negativo quanto positivo do conflito já que não só são produzidas defrontações entre atores, mas também são fomentados consensos na tomada de decisões.

Como é mencionado por Touraine (1995, p. 356) “o que Habermas lembra com razão é que o conflito social nunca é um confronto completo”. Os conflitos podem ser mediados na ação, a fala e o consenso segundo a constituição e os envolvidos nos espaços de debates, de como se dá o envolvimento, de quais os mecanismos de acesso e das relações de poder estabelecidas para decidir sobre as alternativas.

O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais (DAGNINO, 2002, p. 284).

Os canais e as estruturas de inclusão dos interesses diversos nas deliberações ambientais estão diretamente dependentes das relações de poder encontradas para o debate e definição de compromissos. Assim, os mecanismos de inclusão ou exclusão dos interesses dependem da concepção que alguns atores têm sobre a estruturação e organização dos espaços decisivos, fazendo com que a abertura pública fique limitada. Destaca-se que, na medida em que um maior número de interesses vai sendo considerado, através da participação em aumento, os conflitos também tendem a diversificar-se.

Os conflitos com relação aos problemas ligados ao meio ambiente e os jogos de poder e alianças, que serão praticados para regulamentá-los, tendem a crescer cada vez mais, tendo em vista que os participantes dos debates são numerosos e seus interesses extremamente conflitantes (JOLLIVET, 1994, p. 193).

---

<sup>41</sup> A ação repercute no reconhecimento de outro, condicionando o exercício das relações e das atividades em situações controversas.

A definição de alternativas em torno dos conflitos compreende uma luta constante da imposição de uma ou outra visão, em que cada um exige respeito pela sua postura, mas que deve fugir de uma particularidade para uma generalidade, a fim de considerar a todos como indivíduos dignos de serem ouvidos, capazes de agir em torno a suas demandas e de participar dos processos de decisão. Este respeito pelo outro se refere à própria democracia:

Uma sociedade democrática combina a liberdade dos indivíduos e o respeito pelas diferenças com a organização racional da vida coletiva pelas técnicas e leis da administração pública e privada (TOURAINÉ, 1996, p. 191).

A democracia se expressa no sistema político desde que os conflitos sociais contrapõem atores. Estes atores contrapostos, assim como se combatem, referem-se aos mesmos valores aos quais procuram dar formas sociais através da transformação das disputas em consensos, embasados em orientações culturais, compromissos comuns, participação, e interação de relações de poder. Assim, a democracia não é um fato consumado, mas é uma construção conforme a própria democratização das ações e interações dos atores sociais.

“A democracia só é forte quando ela submete o poder político ao respeito de direitos, cada vez mais amplamente definidos, primeiramente cívicos, mas também sociais e até culturais” (Touraine, 1995, 344). Nesta afirmação deve ser acrescentada a liberdade de cada um de formar-se e agir livremente como cidadãos com direitos e obrigações assumidos em função dos direitos do meio ambiente.

## **2.2 AS TRANSFORMAÇÕES NOS COMPROMISSOS AMBIENTAIS**

A publicização da questão ambiental deu-se através de um processo que começou quando ONGs, organismos internacionais e técnicos vinculados ao meio ambiente nas estruturas estatais expuseram suas visões e interesses respeito da temática de forma aberta, dirigindo e influenciando a sensibilização social. Isto foi criando concepções relacionadas ao tema, laços de discussão e demandas específicas levantadas ao sistema político.

No Paraguai, um espaço específico de decisão e discussão política da questão ambiental começou a ser formado no final da década de 1980 quando toda a tematização foi sendo assimilada pelo próprio Estado, e traduzida efetivamente em leis e em medidas concretas de forma mais tangível. Tais demandas continuam sendo assimiladas em um processo que vem exigindo uma compreensão do tema e formalização das estratégias

sugeridas, não sem antes passar pelas mais variadas situações de conflitos e alianças. Assim, a construção pública da questão ambiental vem respondendo a uma pressão das ONGs, das agências de cooperação internacional e do próprio Estado, repercutindo no estabelecimento de laços e ações que modificam as estruturas institucionais e as organizações sociais. Como apontado por Carnoy (1986, p. 183) “as atividades concretas do Estado surgem não como resultados de alguma lógica abstrata de uma dada estrutura social, mas somente sob a pressão de movimentos políticos, na medida em que os interesses conseguem impor suas demandas”.

A articulação dos processos engajadores da questão ambiental na construção de sua institucionalidade compreende dois movimentos: de um lado, a construção imaginária de um futuro desejável e, de outro, o esforço, lutas e recursos utilizados pelos atores envolvidos no sistema político, para estabelecer as condições de sua viabilização.

No campo do imaginário, o debate público (através de programas de rádio, imprensa escrita, informações sobre os sentidos dados à temática no Congresso Nacional, jornadas, seminários, palestras) sobre assuntos ambientais foi sendo acompanhado por discursos mobilizadores das energias sociais. Segundo Acselrad (2002) estas estratégias mobilizadoras apontariam para a construção de uma modernidade ética ou para a radicalização da democracia, a passagem para uma sociedade de inovação, a promoção de uma economia de integração competitiva, entre outros, sendo em função do trabalho e do esforço social que a mobilização e mudança se dão.

No contexto da sociedade paraguaia, percebem-se ações processadoras de transformações importantes e criadoras de novas orientações políticas, afirmando a presença fundamental do “meio ambiente” na estrutura mais formal de uma sociedade, a do Estado. Entra-se assim no segundo movimento, apontado antes, de viabilização da temática ambiental no sistema político, que visa resgatar os esforços realizados pelos atores e os resultados obtidos na institucionalidade dos compromissos ambientais.

Segundo o PNUD/DGEEC (2003, p. 107) “a estrutura institucional da gestão ambiental foi construindo-se gradualmente nos últimos 60 anos e adaptando-se às situações político-econômicas do Paraguai, na região e no hemisfério”. Mas o grande passo, identificado por vários atores<sup>42</sup>, que deu um avanço na mobilização do compromisso político com a questão ambiental, foi a criação da Sub-secretaria de Recursos Naturais e Meio

---

<sup>42</sup> Paraguay (1996b); Masulli (1997); Facetti (2002).

Ambiente (SSERNMA) do MAG no ano 1989<sup>43</sup>, outorgando à questão uma categorização maior nas estruturas políticas e, conseqüentemente, sociais.

Desde esse momento, a SSERNMA, através de suas direções, avançou na geração de uma política do ambiente e recursos naturais, impulsionou a reformas na Lei Florestal, apoiou a reforma tributária de incentivo ao manejo racional dos recursos naturais e ressaltou a educação ambiental sendo assim reconhecida como o órgão estatal referente ao meio ambiente. Além disso, trabalhou em planos de desenvolvimento e de proteção de recursos naturais em aliança com organismos estrangeiros.

Posteriormente, a tematização da questão ambiental influenciou também o Congresso Nacional, criando uma Comissão Nacional de Defesa dos Recursos Naturais (CONADERMA), como instância de diálogo interinstitucional, onde foram incluídos representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil para abordar assuntos ambientais (Ver artigos 4º e 5º do Anexo D). As funções de CONADERMA são desenvolver ações públicas e abrangentes para a defesa dos recursos e ecossistemas, e zelar pela preservação do meio ambiente através de orientações e coordenações das ações de organismos que desenvolvam atividades no campo ambiental. Na prática, suas funções efetivaram-se nas propostas de leis e denúncias concretas apresentadas ao Congresso Nacional e na promoção de discussões abertas publicamente sobre a questão ambiental.

Tanto a SSERNMA quanto a CONADERMA foram instâncias relevantes no processo de reorganização de um Estado atrasado nas adequações a requerimentos conjunturais, se comparado com outros governos da região. Assim, por exemplo, Acselrad (2001) expõe, ao referir-se à criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 no Brasil:

Agências e mecanismos institucionais públicos foram criados em um grande número de países, notadamente industrializados, em paralelo aos debates da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972 (ACSELRAD, 2001, p. 79).

Entretanto, esta abertura política ao ambiente, relativamente tardia, representou uma reestruturação do poder no Estado, sendo que às secretarias produtivistas de agricultura e de pecuária do MAG se juntou uma ambiental, no caso da SSERNMA, ampliando os pilares desse ministério. Também o Congresso Nacional, ao criar a CONADERMA como

---

<sup>43</sup> Cria-se em substituição da Direção de Parques Nacionais e Vida Silvestre (DPNeVS) também dependendo do MAG e ficando com as seguintes Direções: Serviço Florestal Nacional, Parques Nacionais e de Vida Silvestres e Ordenamento Ambiental .

encarregada parlamentar do meio ambiente, abre sua organização à discussão ambiental, favorecendo a inclusão de representantes de vários grupos sociais nos espaços de discussão.

Na década de 1990, o Paraguai carecia de instâncias estatais independentes para tratar o meio ambiente, porém repartia tais tarefas entre as existentes no organograma estatal ou as criadas desde essa década<sup>44</sup>. Diversos organismos, ministérios e instituições possuíam funções e responsabilidades na temática ambiental<sup>45</sup>, mas sem a existência de uma instituição estatal com categoria suficiente para definir as políticas e desenvolver gestões relativas ao meio ambiente. Tal insuficiência institucional fomentou ações ambientais pouco integradoras e a dispersão de organismos ou unidades ambientais no sistema social e político. A fragmentação e a pulverização das instâncias de decisão da política e ações ambientais comprovam que, nessa época, a questão ambiental não figurava entre as prioridades da agenda governamental, implicando em várias dificuldades para aqueles com interesse ambiental como prioridade.

Trabalhava-se diretamente com o parlamento e com a Direção de Parques Nacionais e Vida Silvestre, que não tinha uma instância própria, dependia do MAG. Até que a estrutura foi reordenada e criou-se o que é a SSERNMA. Desde essa época via-se que as instâncias ambientais ainda não eram independentes para a tomada de decisões porque estavam misturadas com produção, com agricultura. Quem nos representava era o MAG, que é um ministério produtivista (Entrevistado nº 3).

Percebe-se por este entrevistado, representante das ONGs ambientalistas, uma preocupação significativa sobre a vinculação da questão ambiental com aspectos produtivos, a falta de liderança própria, o que limitava e subordinava a sua área de ação a outros setores da realidade nacional com representação própria. Assim, a possibilidade de agir livremente, em função aos direitos e obrigações com o meio ambiente, limitava-se a uma dependência de estruturas fracas pouco consolidadas. O entrevistado denota também um reconhecimento legítimo da questão ambiental, como sendo esta temática, já naquele momento, um sujeito digno de independência e representatividade própria.

---

<sup>44</sup> Como o caso da *Contraloría General de la República* cujos objetivos, segundo a Lei 297/93, são zelar pelo cumprimento das normas jurídicas da administração financeira do Estado e proteger o patrimônio público, realizando auditorias financeiras, administrativas, operativas ou de gestão, de todas as repartições públicas (Facetti, 2002, p. 53). No âmbito da justiça, é o único Ministério Público com um departamento e fiscais especializados em meio ambiente, a Direção Geral de Controle da Gestão Ambiental.

<sup>45</sup> A Secretaria Técnica de Planejamento, o Ministério de Educação e Cultura, o Ministério de Indústria e Comércio, o Serviço Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério de Obras Públicas e Comunicações, Ministério de Defesa Nacional, Instituto de Bem-estar Rural, a Polícia Nacional com seu Agrupamento de Proteção Ambiental, entre outros.

É em prol da apropriação política da questão que a sociedade civil desempenha um papel importante, sendo que nos últimos anos “ o surgimento do movimento associativo no Paraguai deu um impulso à conscientização da problemática ambientalista. O processo de transição democrática fortaleceu-se pelas atividades realizadas pelas ONGs, em diferentes âmbitos” (Sequera, 2001, p. 272), principalmente em espaços do legislativo nacional. Neste processo, as organizações sociais foram ocupando espaços de luta política para a discussão da temática ambiental, ao apresentar anteprojetos de leis nas Comissões internas do Congresso Nacional e até discutir os assuntos relacionados à temática em espaços improvisados, como os próprios corredores ou galerias do Parlamento, contribuindo nas mudanças de visão social e política em relação aos compromissos com a questão ambiental.

Por outro lado, Fuks (2000, p. 81) diz que “freqüentemente, a criação de novos órgãos estatais antecede a atenção pública em relação a certos assuntos, sendo, inclusive, responsável pelo fomento de novas demandas sociais”. Assim como as demandas sociais influenciam na institucionalidade da questão ambiental, esta exerce um efeito no sentido contrário, incentivando outras demandas sociais, as que são crescentemente organizadas, considerando a amplitude e a complexidade das dimensões da questão ambiental

Depois de quase dez anos que a sociedade civil ambiental e científica tenha propugnado por isso, finalmente no ano 2000 o Estado paraguaio impulsionou avanços, institucionalizando as funções gerenciadoras e reguladoras da política ambiental na Secretaria e no Conselho Nacional do Ambiente (MASULLI, 1997, p. 37).

A consolidação da questão ambiental como assunto político e institucional sofreu uma conformação particular no ano de 2000, quando é criado o Sistema Nacional Ambiental (SISNAM). Tal Sistema formou-se com o fim de integrar todos os setores sociais relacionados à temática ambiental (estatais e não-estatais) com a responsabilidade na elaboração, normalização, coordenação, execução e fiscalização da política e gestão ambiental nacional (Ver Anexo E, artigo 2º da lei Nº 1.561/00). Assim, o SISNAM está integrado pela maior quantidade de envolvidos na temática ambiental, a fim de ampliar a cooperação, assegurar um cumprimento maior das leis e regulamentos, e repartir as responsabilidades sobre na gestão ambiental, visando uma maior co-responsabilidade.

Junto com o SISNAM foi criado também o Conselho Nacional do Ambiente (CONAM) como instância deliberativa, consultiva e definidora da política nacional ambiental, com a integração dos mais variados representantes, tanto da esfera estatal quanto dos setores privados e da organização civil (Ver também Anexo E, capítulo II).

A intenção destes corpos institucionais, desde seu início até hoje, tem sido a formalização da discussão e das decisões sobre a questão ambiental com a inclusão de atores não só vinculados ao sistema estatal, mas também com participação daqueles que responderiam aos interesses ambientais e teriam influência na sua configuração pública.

A independência de um sistema político deliberativo da sociedade civil e do poder público, visto por Touraine (1995) como uma condição necessária para a democracia, não é tão categórica no caso paraguaio ao receber uma forte influência estatal na sua organização. É como se a elite política estatal abrisse mão da exclusividade decisória para dar lugar a articulação de atores historicamente pouco vinculados ou habilitados a participar, que pudessem responder aos interesses sociais, como as ONGs. Assim, estes novos atores passam de receptores das decisões estatais a co-responsáveis na construção das políticas públicas.

Na conformação do SISNAM é extinta a SSERNMA e criada a Secretaria do Ambiente (SEAM). Esta secretaria aglutina funções repartidas em diversas instâncias estatais e assume as responsabilidades nos setores de gestão ambiental (ordenamento ambiental, educação ambiental e descentralização da gestão) e conservação e proteção da biodiversidade. Na diversificada burocracia estatal, a questão era constituir um sujeito único do meio ambiente, um “meio ambiente do Estado”. Assim, o SISNAM conformaria um sistema aberto e organizado para o debate e decisões políticas, dentro das limitações de recursos que a própria estrutura permitia. A Secretaria é convertida na solução mais rápida e efetiva para o fortalecimento da progressiva institucionalidade do meio ambiente no Estado, tendendo a uma hierarquia mais igualitária em relação aos outros setores da realidade nacional.

Deve-se considerar também a forte pressão do contexto externo na institucionalidade ambiental paraguaia, tanto pela institucionalidade amadurecida do meio ambiente em outros países, quanto pelas exigências das agências financiadoras internacionais sobre uma maior independência da questão ambiental na montagem do Estado paraguaio.

Assim, o SISNAM está conformado basicamente pelo CONAM e a SEAM, onde o primeiro é uma instância deliberativa, consultiva, definidora e avaliadora da Política Nacional Ambiental com caráter aberto e participativo; e, a segunda, uma secretaria com categoria ministerial, dependente do Poder Executivo, encarregada de preparar a Política Ambiental do país, controlar e monitorar os recursos naturais. A idéia original de criação do CONAM não incluía tantas organizações civis, mas dada sua limitada representatividade, a SEAM sugeriu ao Poder Executivo pouco após sua criação:

Aumentar o número de membros assim como também sua diversidade, incluindo organizações indígenas, ambientalistas, de comunicação especializada no setor ambiental e da produção primária e industrial. Além disso, assegurou-se a representação das municipalidades e das Secretarias Ambientais de todos os departamentos (FACETTI, 2002, p. 66).

Atualmente, o CONAM conta com quarenta e três representantes das diversas instituições estatais e não-estatais, consideradas relacionadas à questão ambiental, que são apresentados no Anexo F. Estas instituições comportam comitês técnicos, constituídos no Conselho, a fim de preparar a política ambiental nacional com apoio da SEAM.

Espera-se que com a criação da SEAM, se inicie uma real política ambiental, que incorpore a necessidade de combinar harmonicamente o crescimento econômico, o bem-estar social e a solução dos problemas ambientais. O problema principal para esta instituição constitui a falta de recursos para levar a cabo sua função (PNUD/DGEEC, 2003, 109).

A maioria das antigas repartições ambientais se encontra hoje concentrada na SEAM ou vinculada ao CONAM<sup>46</sup>, procurando desenvolver um trabalho de grupo a fim de que os impactos não sejam dispersos, ineficientes e desorganizados. Porém, a falta de recursos é um problema que atinge as instâncias estatais ambientais, razão pela qual se procuraram alternativas para dar continuidade as ações, como a descentralização da gestão ambiental através da faculdade dada à SEAM. Tal faculdade visa promover e fortalecer as condições técnicas e administrativas de entidades públicas ou privadas para melhorar as ações, em planos regionais, que tem a ver com a proteção e uso do meio ambiente.

A descentralização ambiental, além de estar relacionada com o melhor aproveitamento dos recursos, implica uma maior proximidade entre cidadania e governo, seja nacional ou local, possibilitando a harmonização das dimensões democráticas. Assim, a questão ambiental tem fortalecido processos necessários de descentralização, iniciados há mais de dez anos, para uma maior aproximação entre a sociedade e o sistema político, para que as propostas e ações respondam a demandas e necessidades efetivas e para que as medidas desenvolvidas para concretizá-las sejam manejadas paralelamente pelos cidadãos. Porém:

Diversos fatores têm influenciado no pouco da descentralização da gestão ambiental, sendo alguns deles a grande concentração de poder político administrativo na atual estrutura, a extraordinária burocracia do mesmo aparato administrativo além da incompetência de muitos

---

<sup>46</sup> Esclarece-se que cabe também ao Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social a função de estabelecer ações e medidas sobre a área de saúde ambiental.

funcionários públicos em nível central e local, e a centralização da política financeira e da informação (PNUD/DGEEC, 2003, p. 110).

Os vícios estatais mencionados obstruem a assimilação social da responsabilidade e o compromisso em torno à gestão pública ambiental. Até hoje as ações para reverter isso se centraram em modificações de estruturas e delegação de funções de cima para baixo, sem abrir espaços para a discussão do assunto, e, principalmente, sem considerar um intercâmbio de experiências e limitações percebidas pelos envolvidos nos processos decisórios e de gestão. Isto repercute na indefinição em torno ao alcance das ações ambientais.

Além da percepção de uma multiplicidade de funções e ações isoladas, sem convergência de pontos comuns, existe um conflito institucional sobre detenção de poder ou de autoridade moral para definir as pautas ambientais nacionais:

Há uma superposição evidente de atividades. Assim, no ano 2002 a SEAM, regulamentando sua própria lei de criação, promulgou um decreto pelo qual absorvia o manejo de bosques nativos do Serviço Florestal Nacional (SFN) do MAG. Contra esse decreto, funcionários do SFN pediram um recurso jurídico por inconstitucionalidade porque é esta secretaria a encarregada dos bosques nativos segundo a lei de sua criação. [...] Os da SEAM pensam que têm autoridade para fazer uma modificação que é impossível legalmente (Entrevistado n° 7).

A perda de autoridade de certas instituições sobre funções arraigadas tem gerado conflitos internos nas próprias secretarias estatais, criando atritos que chegam até instâncias judiciais para sua aclaração. Percebe-se que a falta de consenso sobre a forma de organização do Estado revela uma imprecisão em torno à funcionalidade deste para com o meio ambiente.

Ainda que a institucionalização da temática ambiental se encontre na atualidade com amplos conflitos relativos a representatividade, responsabilidades, lideranças, superposição de funções e vazios legais, é possível ressaltar os logros relativos a abertura do sistema político a novos atores nos processos decisórios. Esta abertura, através do exercício da participação de representantes sociais nos espaços decisivos, modifica estruturas rígidas de poder, não obstante, é vista por alguns como uma forma de o Estado perder o poder político sobre a elaboração de estratégias ação ambiental e suas aplicações. Sente-se um atrito em torno à autoridade sobre a palavra final.

Achamos que a estrutura atual deve ser fortalecida para lograr que a SEAM impunha as regras do jogo ambiental e tem que existir uma vontade política do mais alto nível porque, do contrário, cada ministério mais forte que a SEAM vai ir para seu lado, como já está acontecendo no tema ambiental. Cria-se uma desordem, quem é finalmente a autoridade? (Entrevistado n° 4).

O entrevistado, pertencente à SEAM, apresenta um interesse no fortalecimento institucional a fim de manter estável uma ordem em torno das decisões públicas estatais tomadas, porém, com alta rigidez às possibilidades de mudança de um sistema dinâmico e em constante mudança como é o ambiental. Para este entrevistado o fortalecimento torna-se necessário para garantir uma autoridade sobre a questão ambiental e não para fortalecer as possibilidades de representatividade e de abertura à expressão cidadã.

Porém, com acessos restringidos e com atividades limitadas a reuniões esporádicas, o CONAM representa, no sistema político, um canal aproveitável por atores externos ao Estado, para a reivindicação de demandas, posturas e a apresentação de propostas.

### **2.3 OS CONFLITOS NA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES**

A abertura do sistema político que aborda o meio ambiente no Paraguai não foi um processo automático de conformação de uma esfera deliberativa e de conseqüente início das atividades estipuladas para a elaboração das políticas públicas, mas esteve conformada em torno a conflitos e relações desiguais de poder.

O CONAM é quem tem que definir as políticas em temas ambientais, isso diz a lei de criação. Sai a lei e já se apresenta uma disputa para ver quem estaria no CONAM (Entrevistado n° 3).

A inclusão ou exclusão de novos atores como membros do CONAM, deu-se através das elites políticas, ficando a definição dos habilitados a participar nestes espaços a critério dos ‘ambientalistas’ do setor público. Os novos atores seriam todos aqueles que antes da promulgação da lei que criou o SISNAM não tinham a participação oficial nas decisões. É o caso da Associação de Organizações Não Governamentais, da Rede de ONGs, da Rede de Entidades ao Serviço das Comunidades Indígenas, do Conselho de Universidades, do Círculo de Jornalistas para a Saúde e o Ambiente, entre outros.

De este modo, os canais e estruturas de inclusão aos espaços decisivos ficam estabelecidos por critérios que diferenciam os que efetivamente deveriam influenciar nas decisões e os que não deveriam, principalmente se considerado que “a entrada de novos atores é um meio eficaz para alterar a correlação de forças originais”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Fuks (2000, p. 83).

Ao alterar as relações de poder predominantes, incorporando novos atores ao sistema político, não só se compartilham as responsabilidades, mas também se possibilitam as considerações de demandas, opiniões e propostas sobre questões ambientais a outros membros da sociedade. Porém, isto nem sempre sentido por este novo grupo inserido.

Hoje existe um desequilíbrio na representatividade da sociedade civil no CONAM. Somente estão a Rede de ONGs Ambientalistas, a Rede de Indigenistas e a Associação de ONGs do Paraguai. Porém, todas as secretarias do Ambiente dos diferentes ministérios estão representadas. Também está representado um setor privado produtivo, a FEPRINCO, e um outro, a Associação Rural do Paraguai. No CONAM estão todos os Governos locais, porém existe um desequilíbrio com respeito aos representantes de organizações civis (Entrevistado nº 3).

O entrevistado manifesta uma postura de não representatividade dos interesses sociais nos espaços decisivos, como se a dualidade sociedade - Estado se acirrasse neste sistema político, com interesses antagônicos entre ambos os grupos. Isto porque a manifestação dos interesses sociais nas instâncias decisivas dá-se através de representantes que cumprem a função de levar ao cenário de debates as propostas e posturas ambientais das unidades à que respondem, limitando-a a uma só pessoa e a um suplente, caso o primeiro não se encontre disponível no momento das reuniões.

A possibilidade ou oportunidades de inclusão nas decisões, implica uma subjetiva determinação dos efetivamente habilitados a discutir e decidir sobre a temática ambiental no Paraguai, repercutindo nas relações de força existentes, na funcionalidade do espaço decisivo e na própria condição de ser comum e público para a tomada de decisões.

Uma particularidade deste sistema político é que, ao estar conformando por quarenta e três representantes das instituições estatais e não-estatais, a relação encontra-se em proporção de dez para trinta e três, favorecendo os representantes do primeiro grupo. A possibilidade de equidade nas decisões em situações extremamente conflituosas torna-se desequilibrada, devido a que as decisões se tomam por votação com maioria simples segundo regulamento interno, dificultando a possibilidade de consensos e as ações democratizantes.

Aí nós, representantes das ONGs, sempre estamos em desvantagem porque os empregados públicos jamais vão ‘chutar contra sua panela’<sup>48</sup>. Os representantes dos Ministérios não têm muita independência para assumir certas posturas porque estas têm que ser institucionais e muitas vezes eles atuam como um grupo fechado, em silêncio ou se entende perfeitamente esse conjunto de interesses que

---

<sup>48</sup> Expressão utilizada na linguagem coloquial que denota a ação de ir contra o próprio benefício.

eles, os empregados públicos, têm. É um problema que temos que ver como solucionar (Entrevistado nº 3).

O reconhecimento dos diferentes interesses envolvidos (setor público, privado, terceiro setor ou ONGs, da sociedade civil) no CONAM, como esfera pública de decisão política, pode ser considerado positivo, uma vez que tais interesses se inter-relacionam para obter resultados conjuntos sobre a temática ambiental, e, negativo, desde que obstaculizam o debate objetivo, imparcial e aberto, afetando a possibilidade de consensos e a democratização de decisões complexas sobre a realidade ambiental.

Na entrevista acima, observa-se a diferenciação que o entrevistado faz dos interesses antagônicos presentes no CONAM, ficando a própria finalidade de ser pública, restringida a interesses pouco representativos da sociedade e que nem sempre são orientados ao meio ambiente em si mesmo.

Existem barreiras estruturais de acesso e abertura no CONAM, figurando no próprio artigo 4º da lei de criação os requisitos de “idoneidade e reconhecida solvência moral e intelectual” dos seus membros como condicionantes para a participação. Isto determina uma lógica de inserção segundo critérios principalmente técnicos estabelecidos pelos representantes estatais que configuraram a lei de criação do CONAM. Tais critérios explicam-se por uma intencionalidade de dar validade racional às decisões, em contraposição às possíveis politizações e simplificações das deliberações. Porém, repercute na própria representatividade da sociedade civil pela exigência de qualificação técnica para que a inclusão seja considerada válida. Esta qualificação técnica encontra-se principalmente concentrada no Estado, sendo este quem mais investe na capacitação do seu pessoal técnico.

O nível técnico dos funcionários públicos dificilmente é atingido por pessoas alheias a esta estrutura estatal, o que dificulta, conseqüentemente, a alternância dos representantes sociais e explica a representação social através de ONGs e de grupos privados, normalmente possuidores da qualificação e conhecimento técnico requerido para entender os vocabulários, as regras e as lógicas de funcionamento dos processos decisórios.

A questão ambiental aparece como devidamente consolidada e concentrada no domínio técnico, que corre o risco de desvirtuar-se, caso seja aberto a qualquer um, por influências particulares ou pedidos improcedentes. Porém, estas influências controversas e conflitivas entre os setores representados no CONAM existem e fazem parte ativa das decisões. (Ver 1.3.1 Grupos Privados Organizados) e são percebidas pelos seus membros:

Eu pessoalmente não estou conforme em misturar o setor público com o privado e as ONGs. No futuro talvez, caso opere bem. Para mim é difícil entender porque ao juntar os três setores vão apresentar conflitos de interesses (Entrevistado nº 4).

O entrevistado é um funcionário da administração pública e expõe uma postura zelosa da inclusão de outros atores nas deliberações. Por trás da preocupação com os problemas e os conflitos que possam surgir nas negociações, o fato de incluir outros atores, não só como proponentes de idéias, demandantes de ações ou receptores de estratégias ambientais, mas como membros ativos das deliberações tomadas, fomenta uma postura de defesa desde que o monopólio sobre as decisões é quebrado.

Normalmente, são os funcionários públicos os responsáveis exclusivos da determinação de estratégias técnicas nas decisões políticas, provocando, uma certa contradição do sentido público real do serviço por eles prestado. Isto devido à falta de diferenciação entre a propriedade pública dos resultados obtidos por estes funcionários e a propriedade privada ou exclusividade do que elaboram, o que criou uma representação de auto-suficiência para a elaborar as propostas de ação pública e de inter-relação com outros atores sociais somente para a execução do estabelecido.

Pode ser relevante a participação dos grupos organizados na elaboração das políticas, porém, é também importante a participação dos técnicos. A oportunidade de participação desses grupos organizados está na operacionalização das políticas porque são eles os que vão levar à prática as diretrizes elaboradas. É importante sua participação na definição, porém é mais importante na operacionalização (Entrevistado nº 9)

Ainda que a representação dos atores sociais externos ao poder público seja valorizada por alguns funcionários públicos, outros ressaltam sua importância para a validação das ações e o cumprimento dos objetivos propostos. O argumento do entrevistado expressa uma valorização diferenciada de representantes técnicos e os da sociedade civil, restando a estes últimos a recepção das decisões tomadas de cima, sem muita capacidade para se manifestarem e propor alternativas a questões ambientais. A dispensabilidade da inclusão de interesses sociais nas decisões públicas ambientais dificulta o rompimento de estruturas conservadoras do sistema político, e tal fato é percebido no discurso dos técnicos estatais.

O fato de que participem dezessete departamentos através da unidade ambiental de cada Governo Local implica que todo o país está representado. Aliás, está sendo priorizada a participação por todas as instituições públicas, mesmo as agências internacionais apoiam com mais ênfase quando a participação forma parte dos projetos. Seguramente será uma condição em curto prazo (Entrevistado nº 8).

A participação é utilizada por este entrevistado como sinônimo de representatividade ao confundir o grau real de participação política, o que não desmerece a validade e efetividade da representatividade social no sistema político. Também, observa-se que para o entrevistado a participação se transforma em uma condição estrutural e não em uma possibilidade de democratização das decisões tomadas uma vez que representa um mecanismo de integração social e de inclusão não só de indivíduos mas também de lógicas culturais diferentes.

Contrários aos argumentos dos representantes do setor estatal, os atores não-estatais diferem sobre a percepção da efetiva representatividade da sociedade no CONAM, sendo que, para eles, é fundamental a inclusão de novos representantes da organização civil.

A representação das organizações sociais deveria ser maior. Incluir as ONGs foi a primeira luta que tivemos no CONAM, quando isso as ONGs afirmamos que deveriam existir mais representantes das organizações civis (Entrevistado nº 3).

Estas posturas denotam os conflitos existentes na possibilidade de romper as relações estruturais com a inclusão de novos atores, já que desequilibrariam as relações de poder atuais. Na captação de poder decisório, tanto um setor quanto o outro legitima a suficiência ou insuficiência de representantes.

A partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem se ampliar para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que possam ter um impacto significativo para a sociedade como um todo (DAGNINO, 2002, p. 283).

Para o caso do CONAM, a representatividade da sociedade civil fica restringida principalmente às ONGs, resultando em uma insuficiência na representação social dos vários interesses presentes na esfera pública, segundo o já observado nas seções 1.3 e 1.4. Deste modo, até interesses alheios aos da sociedade civil podem ser expressos nas deliberações, principalmente pelas ONGs como portadoras de interesses plurais, já que “por mais bem-intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas” (Dagnino, 2002, p. 202). Não obstante, considera-se que no caso paraguaio a representação da sociedade civil através das ONGs não inviabiliza a exposição dos interesses sociais plurais nas esferas decisivas, mas constituem portadores legítimos dos interesses próprios de cada organização e de uma porção da visão social.

Na atualidade, a inclusão de representantes de novas instituições ou organizações no CONAM não está sendo possível, existindo não obstante pedidos concretos de participação através de mecanismos formais preestabelecidos.

Para ampliar a fronteira de membros do CONAM teríamos que modificar o decreto que determina quem faz parte dele. Atualmente já temos três instituições em lista de espera para participar do CONAM. Uma já solicitou por escrito, e as outras também estão com intenções de fazer o mesmo (Entrevistado nº 8).

Os representantes sociais encontram barreiras de acesso institucionais rígidas, delineadas segundo leis, cujas modificações propiciariam à inclusão de novos atores pontuais e não a uma participação aberta ou a mecanismos de participação diferentes. Além disso, a aceitação da participação no CONAM estaria condicionada a uma análise interna para verificar se a instituição ou organização interessada responde aos interesses ambientais gerais ou se o proponente tem capacidade ‘técnica e moral reconhecida’ para ser membro dele.

Considerando que a democracia não é uma questão dada, mas é uma construção conforme a própria democratização dos atores sociais através de suas ações e interações, a presença de barreiras estruturais rígidas não pode ser considerada uma limitação definitiva para a abertura dos espaços decisórios aos interesses sociais e ambientais. A inclusão de organizações civis, representantes de grupos organizados privados, da mídia, das universidades, revela o início de uma quebra de estruturas conservadoras fechadas em si mesmas, que têm impedido interferências externa em seus níveis de decisão e ação.

Assim, uma representatividade social mais diversificada nas decisões públicas constitui uma condição desejada para um futuro próximo.

Naturalmente a participação de mais organizações para as decisões ambientais é importante porque isso implica cobrir todos os elos das entidades envolvidas com o aproveitamento dos recursos naturais do Estado. Devem estar atendidos desde os grupos de trabalho, comissões, comitês, grupos de agricultores. É importante que estejam unidos em organizações para poder participar (Entrevistado nº 8).

Este entrevistado, ainda que limite a participação nas decisões políticas aos envolvidos no aproveitamento dos recursos naturais, expressa uma mudança nas lógicas de decisão de cima para baixo, abrindo-as a dinâmicas deliberativas e de ação em ambos os sentidos.

Uma outra limitação encontrada para a incorporação da sociedade nas dinâmicas deliberativas está associada também às características culturais paraguaia ao revelar sua disposição para participar ativamente de processos políticos e efetivar suas liberdades e responsabilidades cidadãs.

Es uno de los países latinoamericanos en el que la democracia tiene menos apoyo entre sus ciudadanos/as, quienes además, expresaron la menor satisfacción relativa con respecto a este sistema de gobierno.

Esto podría deberse, según Falcoff (1989), a la particular idea que tienen los paraguayos y paraguayas acerca del significado de la democracia. En efecto, los valores democráticos se asocian más a la capacidad de los gobernantes para solucionar los problemas sociales y económicos que a la existencia de libertades individuales, de prensa y de expresión, de un sistema de justicia, etc” (PNUD/DGEEC, 2003, p. 70).

A consideração dos membros da sociedade como atores de mudança não estaria dada unicamente pelo rompimento de estruturas rígidas de decisão, mas também pela reconceitualização social da participação, representatividade e cidadania e uma fortalecimento na apropriação da questão ambiental, no sentido particular e global.

## **2.4 ESFORÇOS INICIAIS DAS NOVAS RELAÇÕES DE PODER**

O SISNAM foi criado para responder a uma proposta de integração social das tentativas e estratégias que dizem respeito ao ambiente, misturando conceitos de participação, através da representatividade de interesses diversos e compartilhamento de responsabilidades. Porém, o objetivo inicial de elaborar a Política Nacional Ambiental através deste Sistema ainda não pôde ser cumprido, sendo as limitações institucionais uns dos fatores mais destacados pelos entrevistados. Mas, se as instituições são vistas como padrões que respondem a dimensões culturais e sociais, pode-se dizer que estes fatores limitantes são predominantemente de relações entre atores sociais e possibilidade de interação.

Na lei de criação da SEAM, se cria também o CONAM que deveria encarregar-se de determinar as pautas e que está composto por um monte de representantes, muitas pessoas interessantes, porém esse conselho de fato não funcionou no primeiro ano. Para o segundo ano criaram uma secretaria executiva, alguém que maneje esse entorno e que gere resultados nas deliberações (Entrevistado nº 7).

Entre a intenção de criar o CONAM como espaço deliberativo até o efetivo funcionamento do estabelecido na sua lei de criação encontra-se uma barreira estrutural, estipulada na redação que a cria, que estabelece três reuniões ordinárias por ano. Esta frequência de reuniões limita o dinamismo das funções de tal Conselho e a sua capacidade de ser um espaço de discussão e ação aberto a atores plurais. Assim, o CONAM cumpre uma função consultiva ou legitimadora de pautas previamente analisadas em gabinetes com pouca possibilidade de considerar opiniões e propostas sociais diferentes àquilo estipulado.

Outro fato ressaltado pelo entrevistado nº 7 é a dependência do Conselho a um ator individual para dirigir as reuniões e para coordenar as atividades entre uma sessão e a outra, sendo designado para cumprir tal função o próprio Ministro do Ambiente, ou seja, o secretário executivo da SEAM<sup>49</sup>. Porém, tal secretaria executiva encontra-se em constante mudança, o que faz que o CONAM também alterne sua liderança.

O segundo problema foi a falta de liderança no tema do ambiente. Nestes três anos, mudou de três a quatro vezes o Ministro do Ambiente e cada um chega com sua própria agenda. Não há uma agenda que possa ser seguida, e isso tem criado certos problemas no CONAM porque praticamente nós, membros do Conselho, somos convidados *de pedra*<sup>50</sup> muitas vezes em questões internas partidárias porque na SEAM, lamentavelmente, todos os ministros que passaram foram imposições de setores políticos, de setores interessados (Entrevistado nº 3).

O primeiro conflito gerado por esta situação mostra a dependência de questões estruturais e burocráticas para a mobilização dos atores pertencentes ao CONAM, que transparece na necessidade de referentes individuais, como líderes, para concretizar suas funções. Tal dependência da liderança revela a possibilidade que os diferentes membros deste Conselho têm de responsabilizar a pessoas identificáveis pelos resultados e deficiências dos desempenhos; o segundo conflito refere-se à dependência de questões partidárias que, ao serem vinculadas à situação de continuidade política no governo, mostra uma confusão entre governo, partido e sociedade, o que cria uma noção difusa entre os espaços de ação correspondentes a cada um na gestão pública.

No contexto de incertezas a respeito de lideranças do CONAM, os representantes da sociedade encontram-se como espectadores de conflitos fundidos nas estruturas estatais, assim como na dificuldade de identificar a diferenciação entre o partido de governo e o Estado. Como afirma Touraine (1995), quanto mais um partido se considera portador de um modelo de sociedade, mais a democracia é fraca e mais os cidadãos ficam subordinados aos dirigentes dos partidos.

Percebe-se também que os conflitos relativos aos espaços de poder decisório se dão não só na dicotomia de o Estado, por um lado, e a sociedade, por outro, em que o primeiro procura manter o controle no exercício do poder, e o segundo tenta participar dos espaços de poder e de decisões, mas reflete discordâncias entre concepções distintas sobre projetos

---

<sup>49</sup> O Secretário Executivo do Ambiente recebe o título de Ministro por presidir uma secretaria dependente diretamente da Presidência da República.

<sup>50</sup> Expressão utilizada na linguagem coloquial para expressar passividade e imobilidade.

políticos de atores pertencentes ao mesmo grupo estatal. Este fato leva ao último conflito identificado, referente aos projetos comuns.

A ausência de visão comum nos assuntos relativos ao ambiente percebe-se pelo fato de os ministros, que cumprem a função de liderar o Conselho, apresentarem interesses e propostas de ações diferentes, demonstrando a falta de consenso sobre a identificação das prioridades ambientais do país. Isto pode ser explicado pela fusão das responsabilidades na pessoa dirigente, fazendo com que cada coordenador chegue ao CONAM com uma agenda própria vinculada a suas funções como secretário executivo da SEAM, o que dificulta, por sua vez, a separação das funções de cada espaço, a real participação de atores sociais não-estatais e a consolidação da temática ambiental.

Assim, a possibilidade de o novo grupo oficial de representantes ambientais atuar, discutir e decidir no CONAM se encontra determinada por estruturas formais e sem independência de ação. De este modo, a questão ambiental e a responsabilidade para com ela não são convertidas nos principais parâmetros de discussão neste conselho, fazendo com que as decisões em torno ao rumo ambiental do Paraguai hoje não possam ser consideradas em função das próprias demandas sociais a respeito, mas sim, em função das estruturas dos grupos de decisão.

Em uma das plenárias se decidiu que o CONAM deveria ter 10 comissões, lideradas ou coordenadas por um representante da SEAM. Tudo isso com base, simplesmente, na resolução do CONAM. [...] Então, a primeira providência foi criar as 10 comissões; segundo, começar com as diretrizes da Política Nacional Ambiental (Entrevistado nº 4).

Os comitês técnicos, mencionado pelo entrevistado Nº 4, são espaços mais específicos e setoriais de processamento de idéias e diagnósticos gerais sobre o ambiente para a preparação de propostas técnicas viáveis a serem apresentadas ao CONAM. Tais propostas técnicas seriam estudadas, posteriormente, neste conselho para sua aprovação e sua aplicação como base para a política ambiental.

Os comitês técnicos encontram-se divididos em 10 setores, considerados componentes da questão ambiental no âmbito nacional: Biodiversidade e Áreas Protegidas; Recursos Hídricos; Saúde Ambiental; Tecnologias e Produção mais limpa; Setor Florestal; Educação Ambiental, Cultura e Sociedade; Desenvolvimento Sustentável e Convênios Internacionais; Ordenamento Urbano e Territorial; Solos e Luta contra a Desertificação; e, Pesca. Cada comitê técnico é liderado por um técnico da SEAM, conforme o estipulado na sua lei de

criação. Estes comitês foram efetivados em 2002 objetivando a elaboração das diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental (a ser analisado no seguinte capítulo) através de conformação aberta.

Nestas comissões técnicas entra qualquer um. Você pode participar de uma destas comissões. (Entrevistado nº 2)

Não obstante, a facilidade de ingresso nas comissões técnicas apresentou, nessa ocasião de 2002, limitações relacionadas ao conhecimento da existência do comitê, da sua organização e dos dias de reunião para trabalhar as diretrizes preliminares mencionadas acima. O requisito para assistir às reuniões dos comitês técnicos exigia do interessado ter um vínculo com alguma pessoa pertencente aos mesmos e possuir conhecimentos técnicos suficientemente reconhecidos, pelos membros da comissão, sobre a temática do grupo. O convite, neste caso, ficava subordinado aos critérios do presidente de cada comitê.

Entretanto, a visão criada sobre os Comitês é que devem apresentar estruturas fixas com relação a seus membros, porém dinâmicas para os debates fomentados:

Falo-te do comitê técnico como uma estrutura fixa porque a presidência do CONAM é exercida pelo Ministro do Ambiente, quem habilitou uma secretaria executiva adjunta. Esta última atuou conforme certas resoluções do próprio CONAM e diz que os comitês técnicos tinham que começar a operar. O problema é que a formalização dos comitês não pôde ser feita até agora, exceto dois ou três que estão operando mais ou menos (Entrevistado nº 4)

O entrevistado acima ressalta a designação de uma secretaria executiva para iniciar o exercício das funções do CONAM, já que os membros se reúnem somente três vezes ao ano em forma ordinária e que as atividades próprias deste conselho devem continuar, ficando sua operacionalização dependente de quem lidera as iniciativas e do estipulado nos regulamentos. A idéia não é desmerecer o papel das lideranças nos processos sociais, pelo contrário, considera-se que as lideranças “mantêm as sociedades em movimento. Elas ajudam a evitar que as sociedades fiquem aprisionadas na jaula da burocracia” (DAHRENDORF, 1992, p. 83). Porém, tal dinâmica acontece quando as lideranças interagem com os demais atores sociais e permanecem abertas à pluralidade de visões e propostas, ou seja, quando elas manejam a burocracia e não vice-versa.

A intenção de criar um espaço com pluralidade de atores e relações de poder mais igualitárias para decidir sobre as políticas ambientais fica resumida a instâncias com ações limitadas às determinações pontuais das lideranças e com processos constantemente paralisados em função de vazios de comando.

Na atualidade, as atividades do CONAM obedecem a uma organização e uma estruturação dos comitês. Ainda sendo de considerável relevância a solidez das funções e a designação dos membros dos comitês técnicos, o debate no CONAM se limita a temas meramente formais, ficando o meio ambiente em um plano de pouca visibilidade.

A própria possibilidade de exposição da diversidade de assuntos relacionados ao ambiente, assim como da manifestação de conflitos para posteriores debates, está muito limitada pelas relações de poder atuais no CONAM.

Agora estamos montando as equipes técnicas através da representatividade de cada instituição que, por escrito, estão remetendo o nome de seu representante para formar logo as comissões técnicas. Este documento é fundamental para o CONAM porque, por resolução, a instituição nomeia a pessoa que formara o elo entre o CONAM e essa instituição. Esse representante deve ter todo o poder para falar e decidir por sua instituição (Entrevistado nº 8).

O trabalho do CONAM se desenvolve em função dos procedimentos de designação dos institucionalmente habilitados para falar em nome do ambiente. A abertura política para diferentes atores sociais se manifestarem é vista através de níveis de participação, tendo o CONAM como nível superior. Assim, no conselho participam só aquelas pessoas com funções públicas superiores, como diretores ou coordenadores de secretarias estatais, ou com idoneidade técnica reconhecida.

Em detrimento de espaços que minimizem conflitos sobre a superposição de funções e que fomentem a integração entre instituições em torno da temática ambiental, as ações no sistema político são dirigidas a mecanismos formais organizativos. Assim, na procura de diminuir os conflitos interinstitucionais de superposição de funções e de desintegração das atividades, vão sendo afirmadas as relações de poder decisório em representantes individuais. Entretanto, a amplitude dos problemas ambientais vai crescendo.

A sobrevivência dos conflitos detectados nos espaços deliberativos continuam dependendo dos atores vinculados a diferentes instâncias estatais e a ONGs, seus interesses e de suas relações de poder. Porém, a institucionalidade ambiental avançou até certo ponto que a probabilidade de fortalecer a ação conjunta, dominar e legitimar as disputas, incluir novos atores nas decisões políticas tenderia a aumentar. Com isso não é indicado um movimento exclusivamente positivista e sim um processo suficientemente consolidado na progressiva democratização das esferas de decisão ambiental. Se a ruptura acontecer, ocorrerá também uma ruptura na continuidade política, tanto no sentido ideológico quanto prático. Ideológico uma vez que as atitudes sociais com respeito a futuras aberturas de processos deliberativos

seriam modificadas, e no sentido prático porque estancaria um processo de construção da questão ambiental do Estado, baseado em interesses não são só estatais, mas também do setor privado e de algumas organização sociais.

O problema está na falta sinergia operativa para mudar as coisas. [...] Todo mundo está trabalhando individualmente, aqui dentro da SEAM, entre as ONGs, e não existe união. (Entrevistado n° 2).

A limitação maior na continuidade do processo de abertura política implica uma ausência de reconhecimento dos outros atores envolvidos em atividades ambientais e dos interesses destes grupos nas disputas e nos debates.

Há uma desarticulação total e tudo isso é a um nível operativo. Porém, com todos trabalhando em sinergia, pode-se mobilizar o sistema porque é majoritário, é peso. E, finalmente, o setor político vai ter que necessariamente responder a essa sinergia que hoje não existe (Entrevistado n° 2).

Os choques de interesses continuam pois os canais para a abertura do poder político não convencem quanto a sua efetividade e independência de estruturas do poder estatal. Assim, os atores que transitam no sistema político não abandonaram uma grande dependência a referências individuais e a estruturas formais para a concretização de relações, fazendo que as relações de força sejam favoráveis para os representantes de instâncias estatais que responderam desde o início à sua conformação. As estruturas de poder continuam sem estar mediadas e correlacionadas aos interesses sociais como para aceitar a validade da incorporação de novos atores, e como afirma Dahrendorf (1992):

Onde não há poder domesticado, um poder rude está provavelmente a ponto de instalar-se; onde não há instituições, pretensões arrogantes têm o domínio. Se o que se quer é evitar as emoções e metafísicas de tais debates, é melhor considerar a democracia num sentido mais limitado. Isso diz respeito a alimentar o processo político a partir dos interesses e pontos de vista da maioria, e à legitimidade (1992, p. 69).

Para processos democráticos, a validação das ações propostas nos espaços de deliberação da esfera pública é fundamentada na representação de interesses da maioria em forma responsável, moral e valorativa. Responsável desde o momento em que as ações são vistas em função a suas conseqüências e as obrigações que implicam; moral e valorativa desde que existe um grande potencial de trabalho voltado a interesses ambientais e coletivos, assim como a causas éticas comuns sobre a forma de agir sobre o meio.

O início da democratização das decisões relativas ao meio ambiente dá-se desde que os indivíduos alheios ao Estado são considerados atores no sentido de agir em prol da

reivindicação dos seus interesses e liberdades, respeitando também as liberdades dos outros. Fortalece-se também em função de uma postura de responsabilidade frente ao ambiente. O problema encontra dificuldades quando a organização de tais condições são limitadas pelas técnicas e leis da administração pública e privada, obstaculizando o processo democrático e de valorização do meio ambiente.

Atualmente, as condições de respeito pelas liberdades individuais, a organização político-administrativa que garantisse a representação dos interesses da maioria, a referência comum aos assuntos ambientais consolidam-se lentamente, devido a que as disputas continuam sendo mais fortes que os consensos. A participação limita-se a um grupo restrito de representantes, dificultando a interação das relações de poder em forma construtiva, e posicionando os líderes em um impasse entre o fundamental e o organizativo.

Porém, a capacidade de agir e interagir dos indivíduos na esfera pública, reconhecendo-se eles mesmos como atores potenciais nos processos de tomada de decisão dá-se em grupos isolados que vão multiplicando-se, fazendo que seus interesses sejam percebidos. Com isso, os cidadãos, ao sentirem-se cada vez mais responsáveis pela suas falas, acrescentam a própria democracia, levando o processo de decisão a aberturas cíclicas maiores na constituição de liberdade e respeito pelos outros e pelo meio ambiente.

### 3 TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Neste capítulo analisa-se a institucionalidade da questão ambiental através de um resgate histórico do ordenamento legal ambiental assim como das transformações nos processos de elaboração das políticas públicas. Assim também, abordam-se as tendências atuais das políticas públicas e as alternativas propostas aos modelos de desenvolvimento atuais.

#### 3.1 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A passagem de uma situação considerada indesejável a uma problemática ambiental, conseqüentemente sua tematização para o posterior estabelecimento, ou não, de ações a respeito, depende significativamente da sua veiculação nos debates públicos pelos diferentes envolvidos e de sua assimilação pelos responsáveis por sua tradução em políticas públicas.

A percepção da situação na qual estão inseridos os objetos considerados nas políticas ambientais (recursos florestais, comunidades, populações, áreas silvestres, etc.) encontra-se envolvida em disputas entre atores com diferentes relações de força e autoridade em níveis específicos de discussão. Nesse processo, as categorias que servem de base para a construção das estratégias são resultado de lutas pela imposição de uma ou outra versão.

Os espaços de formulação de políticas constituem *uma* das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, em uma guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo (DAGNINO, 2002, p. 300).

A forma como as políticas públicas são determinadas depende da sustentação ou transformação das relações de poder e da forma como as demandas e interesses dos diferentes atores, nas esferas públicas correspondentes à tematização, são representadas, discutidas e traduzidas em políticas públicas.

Entende-se que, no caso paraguaio, o sistema político, onde são definidas as políticas públicas, abriu-se à inclusão de representantes alheios ao Estado, para a construção de projetos conjuntos. Porém, para que esses espaços de decisão possam constituir um projeto hegemônico alternativo, com base nas diversas disputas que se articulam

...é preciso que eles sejam efetivamente *públicos*, no seu formato e no seu resultado. Daí a importância, por um lado, de resgatar a ênfase no caráter propriamente *público* que devem ter as políticas *públicas*. (...) Isso implica também reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. (DAGNINO, 2002, p. 300)

A tendência das políticas públicas ambientais e os rumos estabelecidos por elas dependem do grau de abertura pública para a inserção das demandas da sociedade, através de processos conflituivos. Além das demandas sociais e os conflitos gerados, existem parâmetros considerados construtores comuns da noção de meio ambiente, utilizados para fundamentar a redação das políticas públicas e estratégias de ação para a questão ambiental:

...a de uma crescente escassez dos recursos básicos (água, ar e solo), principalmente dos recursos de boa qualidade, e, a de uma interdependência total entre os diferentes compartimentos da biosfera, transferindo-se a poluição de uns para os outros e terminando por se acumular ao final da cadeia trófica ou por modificar os equilíbrios gerais do planeta (JOLLIVET, 1994, p. 187).

As noções básicas mencionadas acima sobre a visão ambiental podem ser consideradas também fundamentos para a elaboração das políticas públicas meio ambientais no Paraguai, identificáveis nas direções e rumos das próprias leis e regulamentos. Assim, tais políticas se constroem na identificação social dessas noções básicas como relevantes.

Neste estudo consideram-se as políticas públicas como estratégias de ação determinadas em um contexto público de múltiplos interesses e conflitos. Concretamente e formalmente, “são as diretrizes, baseadas em princípios, que orientam as decisões e ações para o alcance dos objetivos de desenvolvimento nacional” (PARAGUAY- SEAM 2002, p. 10). A dimensão pública, das políticas, refere-se ao tamanho do agregado social sobre o qual incidem no procura de respostas a uma situação dada.

A palavra política em seu sentido etimológico significa construção e condução da *polis*, da cidade, sendo a *polis* o espaço real e virtual

habitado pela coletividade humana; assim a *politike* é a arte de administrar este espaço (BANSART, 1997, p. 110).

A etimologia da palavra política conduz a olhá-la em dois sentidos, a ação e a organização. Porém, não podem ser desconsiderados os interesses que estão por trás de suas formulações<sup>51</sup>. Para a elaboração das políticas públicas são selecionados certos temas, entre diferentes alternativas e preferências dos interessados, sobre os quais são construídas as estratégias de ação. Esta perspectiva pressupõe a existência de um conflito em toda formulação de política pública, tanto na definição da situação a que responde quanto na adoção das decisões, sendo a definição de alternativas um instrumento de poder.

Aquele que define o assunto da política comanda o país: porque a definição das alternativas implica a escolha dos conflitos e a seleção de conflitos aloca poder (SCHATTSCHEIDER, 1960 apud FUKS, 2000, p. 83<sup>52</sup>).

Quando se fala de políticas públicas, o poder está sempre presente, principalmente pela escolha de estratégias propostas em relação aos interesses legitimados, o que deixa de lado interesses com pouca ou nula repercussão pública.

### 3.2 MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS

As seqüelas sociais e ambientais deixadas pelo governo anterior à transição democrática são mormente identificadas em termos de: empobrecimento do pequeno produtor rural, a deterioração da qualidade de vida da população, a degradação progressiva dos recursos naturais e o atrofiamento das capacidades cidadãos (PARAGUAY, 1996a, p. 1).

Com o golpe de estado militar em 1989 iniciou-se um processo de abertura democrática com várias reformas sociais e políticas, como a Constituição Nacional do ano 1992. Esta Constituição transparece a visão ambiental ao garantir os direitos humanos fundamentais, a igualdade entre as pessoas, os direitos de povos indígenas, a descentralização político-administrativa do Estado, e, principalmente, o direito a um desenvolvimento sustentável e a um meio ambiente saudável (Ver Anexo G).

Importantes reformas constitucionais, legais e institucionais ocorreram desde de forma acelerada. Estas mudanças políticas abriram novas possibilidades de manifestação social e de

---

<sup>51</sup> Para aprofundar no conceito de política, segundo modelos normativos de democracia, ver Habermas (1991).

<sup>52</sup> SCHATTSCHEIDER, E. **The semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in América**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

efetivação dos direitos civis de participação e expressão cidadã. Junto com as mudanças políticas, atualizou-se o interesse na questão ambiental.

A questão ambiental começou a ser considerada como inerente ao processo de desenvolvimento em função do aproveitamento dos recursos naturais, determinando limites de utilização ou possibilidades de proteção destes recursos. Assim, ao buscar adaptar a legislação ao novo contexto institucional, aprovaram-se várias leis que regulam as áreas silvestres protegidas, as várzeas, os recursos florestais, o exercício da pesca e do comércio de madeiras, a prevenção da poluição sonora, a sanção dos delitos contra o meio ambiente, entre outros. Estas leis converteram-se nos parâmetros da política ambiental, já que uma política ambiental em forma explícita e integral nunca foi elaborada:

Nunca existiu uma política ambiental, pelo menos escrita. Faziam-se planejamentos, programas e projetos. Sempre houve algumas *ñembo*<sup>53</sup> estratégias. [...] A política é uma coisa englobante, uma coisa supra, lá encima, que rege todo o demais e isso não existe para o meio ambiente (Entrevistado N°2).

Este consultor privado relata que as tentativas de elaboração da política ambiental eram ações isoladas traduzidas em estratégias parciais, com pouca inter-relação dos componentes do meio ambiente e sem articular as diferentes estruturas institucionais. Tal afirmação denota um certo descrédito sobre a efetividade das estratégias determinadas, especialmente quando o entrevistado as apresenta com a palavra *ñembo* que, no cotidiano local, denota uma certa intenção de fazer algo, mas sem chegar a ser conclusiva.

Esta crítica continua quando se analisam contextos atuais, principalmente quanto à profundidade com a qual as diversas unidades estatais enxergam a questão ambiental na suas tarefas. As considerações ambientais são convertidas em condicionantes fictícios anexados aos objetivos setoriais propostos, refletindo uma visão distorcida de totalidades integradas.

A maioria das chamadas políticas de desenvolvimento é setorial, então há uma contradição entre elas e dentro do que seria uma típica classificação de política. Por exemplo, o caso de PRODESAL<sup>54</sup> que é considerada uma política, porém onde se compatibilizou com o ambiental? Em nenhuma parte. As ações ambientais propostas são setoriais dentro desse programa. Assim, são feitas avaliações ambientais das políticas que não é igual à compatibilização com o tema ambiental. (Entrevistado N°1).

---

<sup>53</sup> *Ñembo*. Término guaraní utilizado para indicar uma ação sem intenções de concretizá-la.

<sup>54</sup> Programa de Desenvolvimento de Pequenas Unidades Produtivas de Algodão do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG) com financiamento do BID iniciado no ano 1998 com cobertura nacional.

A crítica se orienta à consideração parcial da questão ambiental como condição burocrática necessária nas formalidades das estratégias setoriais, sem procurar sua transversalidade às orientações propostas, que compatibilizem os atores sociais, o meio físico e os componentes naturais e não-naturais em uma totalidade, em que as estruturas específicas resultam de interações e interdependências de estas partes.

Existem pontos convergentes entre os entrevistados respeito à falta de visão ambiental global como país e sobre a necessidade de uma política ambiental como grande guarda-chuva das ações. Esta problemática estaria fundamentada na falta de uma concepção própria do que uma política deve ser.

Um dos aspectos que deveria desenvolver-se inicialmente é o conceito mesmo de política, que é política no Paraguai, para os governos e para o paraguaio, porque acho que não desenvolvemos ainda este conceito como uma linha de ação para o cumprimento de determinado objetivo (Entrevistado N°1).

A ausência de uma política estaria vinculada à falta de uma visão do país que expressasse, de forma clara, os objetivos os quais a sociedade, como um todo, pretende atingir, o que afeta o planejamento das políticas e a dinâmica social como um todo. Tal limitante derivaria da falta de um debate maior sobre a questão ambiental, tanto respeito ao aprofundamento da temática quanto ao aumento dos envolvidos nas discussões.

O principal problema apontado seria a ausência de acordos sociais, o que evidencia a falta de perspectivas e metas da sociedade paraguaia na questão ambiental. Não obstante, existem visões ideais de que a política representa uma concepção abrangente e macro, articuladora das diferentes ações em torno a uma meta comum identificada socialmente.

Pelo que eu entendo de políticas, deve ser um lineamento muito geral, a grande pauta para onde quer ir alguém em qualquer campo: indústria, meio ambiente, manejo de bosques, reflorestamento. Porém, as políticas têm seus instrumentos que são as leis, os decretos, resoluções, ou seja, corpo legal e instituições: serviços, secretarias, departamentos, distritos, oficinas territoriais. Tudo isso compõe o que é uma política globalmente (Entrevistado N°7).

As pessoas envolvidas com o meio ambiente, principalmente através das instâncias estatais, têm uma clara consciência da situação do país com a política meio ambiental, tanto na necessidade de sua elaboração quanto nas limitações atuais. Assim, tais pessoas promulgam uma política nacional baseada na legitimação, enquanto processo de discussão social válido, e na legalização, pelo ordenamento legal, de consensos sobre conflitos

analisados, o que refletem as dimensões necessárias para a elaboração de uma política pública ambiental, ou seja, o debate e a legitimação dos conflitos.

No Paraguai, existem aspectos legais vinculados o meio ambiente, considerados pautas para as ações atuais e orientações para a elaboração da futura Política Nacional Ambiental. Estas pautas basicamente são<sup>55</sup>: a Constituição Nacional, a Política Estratégica Econômica e Social (PEES), a Política Social de Combate à Pobreza e Desigualdade e os Convênios internacionais. Tais pautas estão relacionadas à visão estratégica do Paraguai e, com isso, também ao Programa de Governo, devendo todos estes fatores se inter-relacionarem e se complementarem. Porém, existe uma descontinuidade na ação pública, já que esta depende das autoridades de plantão que estão em permanente mudança, e sobre o ponto:

...a falta de projetos políticos consolidados e de uma cidadania consciente de suas responsabilidades, junto com uma classe política incapaz de gerar respostas eficientes e eficazes, dá lugar a um sistema político que prioriza decisões conjunturais e setoriais, no lugar de criar as condições para que o exercício da política se converta em um instrumento de desenvolvimento nacional (PNUD/DGEEC, 2003, 81).

Mas, a ampliação dos canais de participação cidadã no processo de transição democrática possibilitou “uma gradativa tomada de consciência das autoridades e da população sobre a importância do ambiente, a defesa dos recursos naturais e a preservação dos Ecossistemas” (PARAGUAY, 2000, p. i). Este fato impulsionou o Congresso Nacional a recolher as preocupações e transformá-las rapidamente em importantes leis explícitas meio ambientais (Ver Apêndice D – Quadro N° 2), incorporadas aos poucos ao cotidiano da sociedade.

O exercício das capacidades civis e políticas dos cidadãos nos últimos anos foi aumentando gradativamente, repercutindo na percepção dos indivíduos sobre o meio no qual estão inseridos, assim como na própria apreensão das noções relativas ao meio ambiente. Na nova legislação existem agora penalidades específicas (civil e criminal) por danos ambientais, obrigando aos poucos uma vinculação maior entre a sociedade e a questão ambiental, mas com alcance limitado uma vez que o controle não é efetivado com o mesmo grau de exigência para todos os aspectos legais. Isto acontece pela falta de recursos, tanto humanos quanto econômicos, mas principalmente porque as penalidades não representam, por si só, estratégias de reflexão e apreensão das lógicas que estão por trás de estes aspectos legais.

---

<sup>55</sup> Segundo um trabalho de Consultoria realizado por Bernhard Amler (2001) não-oficializado, porém utilizado como referência de pautas ambientais.

Desta forma, o efetivo papel conscientizador social das leis ambientais é bastante controverso, seja na sua repercussão na sociedade civil, nos técnicos, na polícia, nos militares, etc., devido principalmente a que representam medida restritivas antes que reflexivas.

A lei 716 que sanciona delitos contra o meio ambiente é um caso de lei restritiva que foi discutido antes de ser aprovado. Os advogados disseram que é inaplicável, porque iríamos todos à prisão ao penalizar até a fumaça dos carros. Judicializou-se o assunto (Entrevistado N° 7)

O criticado por este funcionário público é que as leis ambientais encontram-se misturadas com penalidades criminais. Porém, entende-se que a questão fundamental não se encontra na mistura de aspectos criminais com aspectos técnicos, mas no fato de as políticas ambientais estarem sendo vistas como simples restrições a ser acrescentadas ao conjunto de políticas do Estado. Esta estratégia de difusão da questão ambiental justifica-se na idéia de que o meio ambiente precisa ser considerado como questão política relevante, para que sua inserção no conjunto da sociedade possa ser efetiva cotidianamente.

A maioria das leis que regem globalmente as ações meio ambientais foi elaborada nos primeiros anos da década de 1990, enfocando principalmente a biodiversidade, as florestas e os possíveis danos contra estes recursos. A forte presença de aspectos preventivos e de defesa é um fato significativo, mostrando uma visão fortemente influenciada por aspectos de controle das ações atinentes da vida animal e florestal. Assim, as políticas ambientais traduzem uma perspectiva ambiental setorial, nos seus componentes estruturais, e abrangente, por ser inerentes a todos os aspectos no qual a sociedade se mobiliza, que se somadas, apontariam a um todo integrado. Não entanto, a inter-relação entre as partes nem sempre se evidenciou.

Um fator relevante no contexto da elaboração de políticas ambientais foi que, no mesmo ano da modificação da Constituição Nacional, representantes do Estado Paraguaio participaram na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, junho de 1992), assumindo “o compromisso de traduzir, no contexto nacional, a estratégia mundial de desenvolvimento sustentável, explicitada na Agenda 21” (SEAM, 2002, p.9).

Ao assumir a responsabilidade de desenvolver ações relacionadas à mitigação da contaminação ambiental e da proteção dos recursos naturais, assinando convênios, o Paraguai compromete-se também com a região, e com os demais países do mundo, a cumprir os tratados. Tais documentos visam integrar globalmente as medidas implementadas por cada país com relação à temática correspondente a cada um deles, influenciando diretamente as

políticas internas e, em forma particular, as ambientais. Para um detalhe de acordos internacionais meio ambientais ver Apêndice D – Quadro N° 3.

Estes tratados obrigam cada país a assumir uma postura interna oficial, de interpretação e/ou adaptação do estipulado, respeitando as diretrizes originais. Nesta lógica, o Estado Paraguai vai assimilando tais compromissos através de suas ratificações no Congresso Nacional, obrigando a adoção legal, técnica e institucional das medidas estipuladas. Além do mais, o Poder Executivo, por meio de suas Secretarias e Ministérios, criou diferentes instâncias e mecanismos para a implementação de um ou outro Convênio em nível de país (Ver também Apêndice D – Quadro N° 3). Isto reflete a influência externa na institucionalização da questão ambiental e na importação de ideologias já consolidadas.

Cualquier ‘entrada’ de estructuras políticas exógenas se traduce en la adaptación, consciente o no, de sus características a los datos culturales de la sociedad importadora; además, aunque la importancia relativa de los elementos importadores varíe en función del grado de legitimidad del centro, nunca abarca la totalidad de los procesos de producción del orden político en el seno de las sociedades en desarrollo (BADIE & HERMET, 1993. p. 186). (destaque do autor).

Assim, por trás de toda introdução externa de compromissos ambientais, existe também um grupo de atores legitimando as interpretações e traduzindo as versões locais ou internas, segundo a própria estrutura da sociedade e da ordem política na qual estão inseridos. No caso paraguaio, tal função corresponde ao papel elaborado pelos senadores e deputados nacionais e pelos técnicos estatais com cargos superiores, que participam das reuniões oficiais internacionais em representação do país.

Todo tratado ou convênio assinado é convertido em uma das pautas fundamentais da configuração da política ambiental, não só pelos compromissos assumidos, mas também pela influência teórica de seus argumentos e pela transferência de assuntos manejados em contextos supranacionais ou “traídos de fora” em contextos locais”.

Os outros países e os compromissos internacionais obrigam a mudar, a adotar posturas. Estamos movidos pelas pressões. É a nova ordem mundial (Entrevistado N°9).

A pressão nas mudanças apresenta dois sentidos: um interno ao país, próprio dos atores sociais vinculados à temática, e um outro externo altamente influente na adoção de conceitualizações e parâmetros ambientais internacionais, fazendo uma internalização de idéias consensuadas em contextos negociados globalmente.

Um problema da pressão externa é o risco de se esquecer ou não se evidenciar as próprias necessidades da população paraguaia, inserindo no contexto nacional a necessidade de ações tendentes a mitigar, minimizar ou solucionar certos assuntos ambientais, que, ainda sendo importantes para o meio ambiente como um todo, não apontam às demandas próprias da população ou não representam os interesses dela.

Uma outra pauta sobre o meio ambiente é a Política Estratégica Econômica e Social (PEES), sendo que a última edição corresponde ao período 2001-2006<sup>56</sup>. Esta Política está baseada na atividade extrativa dos recursos naturais e no aproveitamento das vantagens comparativas, onde seu objetivo é:

Sentar as bases de um novo modelo de desenvolvimento apoiado na iniciativa privada, eliminando os obstáculos e ineficiências estruturais de nosso sistema produtivo e institucional para lograr o incremento sustentável do PIB real per capita, o incremento de postos de trabalho e a redução da pobreza. Deve aproveitar-se as oportunidades e revalorizar as vantagens comparativas devido a que o processo de globalização dos mercados e o incremento da demanda mundial de alimentos outorgam renovada importância às vantagens comparativas, entre as quais devem destacar-se: *a fertilidade dos solos, as favoráveis condições climáticas, a disponibilidade de recursos hídricos superficiais e subterrâneos e a abundância de fontes de energia não contaminadoras* (Amler, 2001<sup>57</sup>) (destaque meu).

A PEES propõe um desenvolvimento produtivo orientado para o aproveitamento de recursos abióticos, porém desconsidera fatores de significativa importância para a inter-relação entre as potencialidades e limitações dos recursos naturais e da população, em especial a dos jovens. Aliás, encontram-se evidências de um impacto profundo, do modelo implementado, nos recursos naturais e, conseqüentemente, nas condições sociais.

O modelo de crescimento econômico do Paraguai, baseado na produção primária e na agroindústria, gerou importantes pressões sobre os recursos naturais. Este modelo tem afetado a dimensão da área florestal, tem provocado a constante erosão da terra, a contaminação dos rios, põe em perigo a sobrevivência de diversas espécies animais e vegetais, e impacta na qualidade de vida das pessoas, especialmente dos indígenas. O uso indiscriminado de praguicidas, as práticas de monocultura, da queima e o roçado impactaram na qualidade da terra e dos recursos hídricos (PNUD/DGEEC, 2003, p. 10).

---

<sup>56</sup> Segundo o artigo 2º do decreto 1898/99 do Poder Executivo, a Secretaria Técnica de Planejamento é o órgão reitor dos sistemas nacionais de planejamento, coordenação e controle da gestão governamental, programação de operações, investimento público e estatístico no marco do desenvolvimento sustentável, sendo o PEES renovado cada 5 anos.

<sup>57</sup> Corresponde a um trabalho não publicado da Consultoria sobre a Política Nacional Ambiental de Bernhard Amler (Costa Rica) no Paraguai no período out./nov. 2001. Tal trabalho é abordado na seção 3.3. deste capítulo.

Os sintomas de esgotamento deste modelo evidenciam-se no estancamento experimentado pela economia nos últimos vinte anos e com maior agudeza durante a última década (PNUD/DGEEC, 2003), o que implica que, além de exercer fortes pressões negativas sobre os recursos naturais, a função da PEES, de incrementar em forma sustentável o PIB real per capita, não está sendo sequer minimamente cumprida.

Se a estas considerações se somarem as características restritivas do marco legal ambiental, perceber-se-á uma contradição nas próprias atividades produtivas, tendo, por um lado, o fomento da extração e utilização dos recursos naturais para fins lucrativos, com pouca consideração sobre a regeneração ou conservação, e, por outro, uma regulação punitiva sobre atividades que “autorizem atividades atentatórias contra o equilíbrio do ecossistema, a sustentabilidade dos recursos naturais e a qualidade de vida humana” (Ver Anexo H - Lei 716/96, artigo 1º). Neste embate entre restrições legais e fomento lucrativo da utilização de recursos, percebe-se que a questão ambiental ainda não foi suficientemente analisada sob o ponto de vista sócioambiental, principalmente ao desconsiderar as várias possibilidades e modos de apropriação sustentável da natureza pelos diferentes atores sociais que agem em seus respectivos sistemas, e a diversidade de saberes locais destes sujeitos sociais.

Devem surgir as pautas entre o setor estatal que quer proibir, proibir, proibir e o setor produtivo que quer trabalhar, trabalhar, trabalhar, talvez até atentando contra o meio ambiente. Deve surgir uma política onde seja possível conservar produzindo e não uma política de travas à produção em um país que quase não tem produção. Há que se buscar uma política ambiental bem paraguaia que se compadeça da produção porque ninguém pode pensar na produção com o estômago vazio (Entrevistado N° 7).

A mudança da situação atual, claramente insustentável, para outra requer um novo enfoque de desenvolvimento, uma mudança da visão lineal e economicista dominante para um estilo que compreenda a complexidade do sistema, envolva os atores sociais, promova a sinergia interinstitucional e assegure um compromisso maior de todas as partes através de garantias legais e institucionais e estratégias aplicáveis.

No Paraguai escrevem-se leis que podem ser boas ou más, porém que devem ser cumpridas. Não entanto, o problema é que não são criados os meios para fazer cumprir a lei, não se tem recursos para aplicá-las e sendo a cultura paraguaia evasiva, como diz um dito popular: *ley ha nako ipuahyajante irõ*<sup>58</sup>. Muitos corpos legais são inúteis (Entrevistado N° 7).

---

<sup>58</sup> Expressão em idioma guarani que traduzida diz: Lei e tabaco quando são novos somente são amargos.

São recentes os fatos do Estado Paraguaio impulsionar a inclusão da dimensão ambiental nos programas, projetos e planejamentos de caráter nacional, sancionar os delitos ecológicos e regulamentar as atividades de gestão ambiental. Tal impulso obriga os organismos públicos da esfera central e os governos descentralizados, departamentais e municipais, a introduzir em seus organogramas e funções repartições dedicadas à promoção e ao cuidado ambiental, principalmente ao aproveitamento racional dos recursos naturais como ponto de apoio para impulsionar o desenvolvimento.

Todas estas ações respeito ao meio ambiente como objeto das políticas, apresentam também uma série de transformações institucionais, que mobilizam diferentes grupos para a organização Estatal. Tais modificações trazem em si não só uma renovação do aparato Estatal, mas também representam um canal para universalizar lutas localizadas em torno ao ambiental e para engajar os atores aos centros de poder a fim de fortalecer, aos poucos, a questão ambiental como assunto de Estado no Paraguai.

### 3.3 A PROJEÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Desde a década de 1990, as políticas ambientais vêm sendo encaminhadas ao Congresso Nacional através das propostas apresentadas por diferentes grupos interinstitucionais, reunidos para os fins específicos de elaborar os anteprojetos de lei, ou por dependências exclusivamente estatais. É o caso do projeto de Lei Florestal Nacional formulado por representantes de diferentes instituições, através de um projeto com a FAO<sup>59</sup>, e encaminhado ao Congresso pela Mesa Florestal Nacional:

Participamos: nós, do Serviço Florestal Nacional do MAG, representantes da ARP<sup>60</sup>, os próprios madeireiros, entre outros. Foi bem abrangente. Agora depende do Senado estudar, modificar e aprovar o projeto. O perigo está quando eles modificam porque, às vezes, ao mudar um artigo, a lei perde seu sentido, e as modificações começam quando são revisadas nas Comissões (Entrevistado N° 7).

A presença de conflitos relacionados às propostas é permanente na elaboração de políticas e, para o caso desta lei, é percebido no temor de desvirtuação da proposta e de sua transformação substancial, desde que possam existir interesses diferentes entre os grupos que a redigem e os que decidem politicamente. Percebe-se, no argumento do entrevistado N° 7,

---

<sup>59</sup> Food and Agriculture Organization/PNUD.

<sup>60</sup> Associação Rural do Paraguai.

uma separação entre a proposta técnica e a política, que denota uma ausência de consenso nas visões ou prioridades em torno do que a política ambiental específica deva considerar.

Os aspectos políticos, relacionados à questão ambiental, enfocam o aproveitamento dos recursos e as medidas paliativas para casos de utilização indiscriminada. Estes enfoques se caracterizam por contínuas adaptações, segundo as mudanças e demandas que vão surgindo, nacional e internacionalmente.

Anteriormente, a política que estava sendo manejada não contemplava o tema água. De um tempo para cá, percebeu que o setor de água tem que entrar na política porque é um dos componentes mais importante do modelo sustentável em outros países sul-americanos (Entrevistado N°5).

Este entrevistado argumenta que os componentes e conteúdos da política ambiental gira em função de fatores identificados como ‘próprios’ à temática, sendo acrescentadas novas considerações por meio de importações e/ou adaptações de componentes identificados externamente como relevantes à temática ambiental. A percepção de pouca mudança das políticas públicas ambientais reflete uma visualização estática dos fatores e componentes do meio ambiente, contradizendo a própria dinâmica de um sistema que inclui inter-relação, complexidade, atividade permanente, etc., onde processos sociais encontram-se vinculados e influenciando o meio, e vice-versa<sup>61</sup>.

Ao trabalhar com um sistema social, se encontram variabilidades entre pessoas, somos diferentes intrinsicamente. Devemos visualizar que há um contexto biofísico, socioeconômico e que temos realidades culturais. Devemos encontrar como refletir isso em uma matriz, sistematizá-lo de alguma maneira (Entrevistado N°1).

A diversidade de interesse e de realidades socioculturais torna relevante a percepção do sistema como algo dinâmico, desde que diferentes processos e atores se inter-relacionem. Assim, as medidas de ação estabelecidas, em menor ou maior grau, revelam um grupo heterogêneo de recursos e componentes sobre os quais se incidem nas políticas públicas.

A possibilidade de uma maior quantidade de interesses sociais encontrar-se representada nas políticas é apontada desde os primeiros processos de elaboração das políticas

---

<sup>61</sup> O conceito de sistema é entendido segundo Capra (1982), que vê o mundo em termo de relações e de integração, enfatizando o princípio básico de organização, caracterizado pela inter-relação das partes e ligações não só estruturais, mas também, funcionais e dinâmicas: “são totalidades integradas, cujas propriedades não podem ser reduzidas às de unidades menores e onde suas estruturas específicas resultam das interações e interdependência de suas partes” (CAPRA, 1982, p. 260).

ambientais, sendo que foi na preparação da Lei de Impacto Ambiental que pela primeira vez, a participação social foi considerada relevante.

Nós pensamos em fazer um regulamento da lei de Impacto Ambiental que seja bem participativo e democrático. Para isso, convidamos a muitas pessoas do setor público e também de ONGs. Nos reuníamos para elaborar o regulamento entre 15 instituições. Finalmente o representante das ONGs não chegou a participar. E foi feito o regulamento, porém, no processo existiu uma representatividade completa. Mas, o importante foi a inclusão da audiência pública, era a única lei que até o momento contemplava o tema de refutação das audiências públicas (Entrevistado N° 4).

A noção de participação naquele momento considerava uma abertura à possibilidade de representantes, externos ao Estado, participarem das redações do anteprojeto de lei, porém, era mantida a percepção de representatividade em função à representação dos setores da sociedade através das instâncias estatais. Não obstante, a valorização da audiência pública representou um avanço no processo democrático das esferas públicas, ao combinar demandas e opiniões sociais com as decisões tomadas em torno do meio ambiente, ainda que com representatividade pouco significativa para expressar a maior quantidade de interesses sociais. A importância das audiências públicas é ressaltada como um avanço das políticas públicas, valorizando a possibilidade de os cidadãos se manifestarem e tomarem decisões sobre contextos diversos que poderiam repercutir, positiva ou negativamente, sobre seu cotidiano.

Influências de grupos particulares vinculados ao Estado, ou por outros alheios a este, internos ou estrangeiros, vão modificando lógicas de decisão política estáveis e visões estáticas ou setorializadas sobre componentes do meio ambiente, mesmo na ausência de alternância de poder nas instituições estatais. Os sistemas políticos decisores das políticas ambientais converteram-se, aos poucos, em espaços multiplicados de discussão entre diferentes setores sociais organizados, porém com preponderância de representantes estatais.

Caso se queira participar de todas as reuniões sobre o meio ambiente, vamos a viver de reunião em reunião. Há dias em que se tem três porque está CONAM, CONADERMA e a Mesa Florestal Nacional (Entrevistado N° 7).

As arenas deliberativas foram espalhadas para abordar a questão ambiental, convertendo-se em espaços identificados setorialmente, e até, às vezes, independentes uns dos outros, porém com o foco da questão ambiental como elo discursivo. A representatividade política de interesses ambientais variados fortaleceu-se nos últimos anos, e é assim que, no ano 2002, a participação cidadã na decisão política é novamente enfatizada.

A preocupação com o fortalecimento institucional da esfera pública deliberativa, correspondente ao CONAM, foi temporariamente interrompida pelos seus membros, em função da necessidade de elaborar a Política Nacional Ambiental, fruto de uma pressão existente por compromissos assumidos internacionalmente. A decisão de começar este processo surge das autoridades que representariam o Paraguai em Johannesburgo - África do Sul, na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável (2002) e considerando que, para as ONGs, a funcionalidade do CONAM como instâncias deliberativas estaria na efetivação das políticas, a convergência destes interesses concretizou o início dos trabalhos.

O tema da política ambiental nasce como um compromisso no Rio/92. Dez anos depois, para a Reunião Mundial de Desenvolvimento em Johannesburgo, se viu que o Paraguai não tinha um processo de política ambiental avançado. Então, pela necessidade de apresentar os resultados do compromisso nessa reunião, surge o processo de elaboração de políticas (Entrevistado N°2).

As diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental se transformaram em um meio para obter aval internacional ao responder ao compromisso de cada país ter pronta a política ambiental para o ano 2002. A responsabilidade ambiental em função das obrigações internacionais é visível desde que as penalidades pelo não cumprimento destes compromissos se tornam justificativas para o início da elaboração da Política Nacional Ambiental.

O Paraguai é assinante de muitos convênios importantes que, caso não tenhamos o aval de uma política ambiental, podem nos anular todos. Deve-se ver a responsabilidade que temos internacionalmente porque a política ambiental é uma carta de apresentação internacional (Entrevistado N°5).

A iniciativa de elaborar diretrizes preliminares<sup>62</sup> como parte da Política Nacional Ambiental foi encomendada pelo terceiro Ministro do Ambiente, designado na SEAM, seis meses antes da Reunião Mundial em Johannesburgo. Assim, as tais diretrizes preliminares foram realizadas em um processo de discussão interna à SEAM sobre temas considerados constituintes da questão ambiental no nível nacional<sup>63</sup>.

Os lineamentos gerais são uma ponte entre o técnico básico e o político. O que está no meio, é a ponte que une as duas coisas. Então, os que vão redigir a política lerão isto, vão olhar para isto. Cá estão os princípios, objetivos, as metas do que será uma política ambiental.

---

<sup>62</sup> Pela sua denominação oficial de *Lineamientos Básicos para una Política Nacional Ambiental* (LB-PNA) utilizam-se, nesta dissertação, também suas siglas para identificar o processo.

<sup>63</sup> Estes temas, preestabelecidos pelo CONAM, são: Biodiversidade e Áreas Protegidas; Recursos Hídricos; Saúde Ambiental; Tecnologias e Produção mais limpa; Setor Florestal; Educação Ambiental, Cultura e Sociedade; Desenvolvimento Sustentável e Convênios Internacionais; Ordenamento Urbano e Territorial; Solos e Luta contra a Desertificação; e, Pesca

Não é a própria política ambiental, porém, nisto deve estar baseada a política (Entrevistado N°2)

A necessidade de elaborar as diretrizes preliminares respondia a vários argumentos: cumprir parcialmente os compromissos internacionais; dar início às atividades que davam sustento ao CONAM, e conseqüentemente ao SISNAM, para assim fortalecê-la; começar com a própria política ambiental em nível nacional; influenciando também de forma indireta, o fortalecimento de processos de abertura estatal à representatividade de interesses sociais e da conformação de grupos multissetoriais.

A elaboração das diretrizes preliminares iniciou-se com a ativação dos comitês técnicos para a análise de diagnósticos existentes da situação ambiental. Este processo baseou-se em fundamentos principalmente técnicos para, posteriormente, serem políticos. A legitimização da elaboração destas diretrizes deu-se com o objetivo de se atingir, finalmente, uma política que contivesse tanto uma validação racional quanto uma dimensão estratégica e política. As diretrizes preliminares representam o estabelecimento de um nexo entre as informações técnicas, com vocabulários científicos, e o considerado meramente político.

Um político não é um técnico nem tem a capacidade analítica e técnica para poder entender os diagnósticos. Eu não posso dar-lhe diretamente dados de processos erosivos, de contaminação, de degradação ambiental, de perda da biodiversidade, etc., impossível vai ser elaborar a política. Não estou dizendo com isso que os políticos são burros, mas que não é o trabalho deles (Entrevistado N° 1).

Ressalta-se que anteriores a este processo de elaboração das diretrizes foram realizados dois intentos de redação da Política Ambiental, que não chegaram à etapa de aprovação social e política: o primeiro, no ano 1996, por ENAPRENA e, outro, no ano 2001, conhecido como Consultoria de Amler.

Por não ter processo social este livro<sup>64</sup> foi desprezado. Os dois intentos de fazer uma política ambiental foram erros de ENAPRENA porque traziam consultorias que não eram socializadas, ou seja, não eram socialmente aceitas (Entrevistado N°2).

Em ambos os casos, o fator determinante para sua desconsideração foi a falta de aceitação social, pela não inclusão de diferentes participantes sociais nos processos de redação, de início ao fim. Porém, o resultado da Consultoria do Amler continua sendo utilizado como referência para a política ambiental futura por incluir análises e propostas fundamentais com respeito aos componentes predefinidos do sistema ambiental nacional.

---

<sup>64</sup> *Lineamientos Sectoriales para una Política Nacional de los Recursos Naturales y el Ambiente* elaborado em 1996.

Para dar início às diretrizes básicas, os membros do CONAM delegaram aos comitês técnicos e a uma consultora externa contratada, as atividades de análise das informações gerais por categorias ambientais para a obtenção de princípios, objetivos e orientações gerais para uma posterior Política Nacional Ambiental. O trabalho partiu de análise de documentos existentes pela equipe consultora: os princípios básicos ambientais da Constituição Nacional, os diagnósticos setoriais baseados na situação do país; a Agenda 21; os diagnósticos da área econômica, saúde, produção, indústria; a carta constitutiva do CONAM; o modelo socioeconômico da STP; e os documentos dos intentos anteriores de elaboração da Política Nacional Ambiental. Conjuntamente à análise desses documentos, os comitês técnicos iniciaram suas atividades relacionadas às diretrizes preliminares.

A conformação dos comitês para elaborar as diretrizes foi bastante improvisada sendo que a inclusão de diversos interesses sociais relacionados à questão ambiental viu-se limitada pelo pouco tempo disponível para obter os resultados que seriam apresentados na Reunião Mundial em Johannesburgo. Assim, o trabalho foi elaborado por atores sociais pertencentes a grupos diversos, onde os interesses aos quais representavam não foram o critério principal para sua consideração nos grupos de trabalho.

A participação dependeu da trajetória da pessoa e não das instituições a que pertenciam. Inclusive, a resolução do CONAM diz que qualquer pessoa da sociedade pode ser convidada para trabalhar nos comitês. A idéia era ter um grupo de elite no tema para fazer um bom diagnóstico, um bom documento. Até mesmo agora dá-se a liberdade de mudança nos comitês, eu posso solicitar ao CONAM a inclusão de uma pessoa ou instituição que não participa do Conselho, devido a sua relevância pessoal ou institucional (Entrevistado N°4).

A participação de cada pessoa nos comitês de trabalho respondeu à sua trajetória técnica e à experiência no assunto abordado por setor. Assim, visava-se otimizar os resultados finais através de uma sólida fundamentação argumentativa e racional, para sua posterior complementação estratégia e política. No início da elaboração das diretrizes foram identificadas e convidadas pessoas pontuais, conhecidas pelos integrantes dos Comitês Técnicos, e especialmente pelos coordenadores, formando-se um grupo considerado capaz de combinar as informações técnicas dos diagnósticos empíricos com uma proposta sintética racional para a política ambiental. Não obstante, estes comitês técnicos conformaram grupos de trabalho abertos a mudanças e a inclusão de outros representantes, sempre que os novos incluídos se encontrassem engajados na lógica da temática do trabalho.

O conceito de participação cidadã, vinculado à possibilidade de considerarem-se diversos interesses sociais, é visto como uma relação vertical onde não todos podem participar, já que poderia anular a eficiência técnica do processo.

No momento da redação da política não podes juntar os 1.700 técnicos que existem aproximadamente no setor ambiental. Não podes sentar a todos em uma mesa para que escrevam a política. Todos participam na criação da política, porém não todos podem estar escrevendo a política, por isso se abre um processo participativo. É um pouco verticalista, mas é o mais acertado porque desde as bases vai se construindo o conhecimento para cima. Todos participam no processo em um determinado momento. (Entrevistado N°2).

O processo participativo destacado pelo entrevistado refere-se à abertura dos comitês técnicos a novos representantes sociais considerados tecnicamente capazes não pertencentes à SEAM. Além disso, procuraram-se comitês com representatividade plural de profissionais, a fim de ter uma diversidade de visões respeito ao meio ambiente (Ver Anexo I). Nas hierarquias de participação, a inclusão de interesses sociais vários, como demandas pontais sobre comunidades indígenas, pescadores, comunidades rurais, etc., vê-se garantida através da participação de representantes de ONGs vinculados com esses grupos sociais de interesses.

Com o tempo, a conformação variada dos comitês técnicos foi estabilizando-se, até que, uma vez obtido um primeiro avanço das diretrizes preliminares, o trabalho foi reduzido a uma Equipe Técnica Interdisciplinaria (ETI), composta por nove técnicos, teoricamente, representantes de cada Comitê. Posteriormente, foi circunscrito aos coordenadores dos Comitês ou a outros membros da SEAM, segundo a disponibilidade e qualificação de cada um, sendo que quanto maior fosse a experiência técnica maior seria a probabilidade de participar da equipe de trabalho.

Para determinar quem ficava para a última parte dos lineamentos o critério foi um pouco pela experiência que cada pessoa tinha na área. Eu sou bióloga e estou trabalhando no setor de biodiversidade desde o ano 80. Fiz o meu mestrado em Ciências Ambientais e Políticas Públicas, no ano 93. Isso me deu uma visão holística da situação e talvez por isso fui representante e porque o grupo propôs assim (Entrevistado N°6).

Tanto o trabalho de extração de variáveis gerais, nos comitês técnicos, quanto de sistematização da informação, a cargo da ETI, foi coordenado pela equipe consultora, quem estabeleceu as metodologias de trabalho, a organização das tarefas e orientou as atividades, com base na Teoria Geral de Sistemas. Não obstante, o trabalho conjunto da ETI com técnicos de ‘fora’ nem sempre esteve alheio ao receio dos primeiros.

Sem querer nos louvar, sabemos muito e facilitamos a tarefa da consultora porque eles mesmos perceberam que sem o nosso apoio, se éramos fechados e não queríamos trabalhar com eles ia ser impossível. Porque evidentemente a consultoria tinha que fazer todo o trabalho, eles tinham que estar indagando-nos, eles tinham que obter os dados. Nós facilitamos-lhe todo o trabalho. Nesse sentido não somos mesquinhos sobre nossos conhecimentos. A equipe consultora ficou admirada com nós (Entrevistado N°5).

O antagonismo entre setor público e privado se tem feito presente, sendo que o poder relacionado ao conhecimento técnico dos representantes do Estado continua sendo por eles percebido como exclusivo, porém não implica que as relações estabelecidas malograram a desestruturação de tal forma de poder. A metodologia aplicada e a capacidade técnica dos participantes na elaboração das diretrizes colaboraram no trabalho, deslocando, paulatinamente, as relações tradicionais de poder para formas mais abertas e participativas.

Os entrevistados que participaram da elaboração das diretrizes destacaram a ausência de conflitos maiores durante o trabalho, salientando que o nível técnico, as experiências pessoais no trabalho com meio ambiente e principalmente à pertença ao mesmo setor, ou seja, estatal, ajudaram no entendimento comum e na obtenção de resultados consensuados.

Realmente chegamos ao consenso máximo. Fizemos uma auto-avaliação do processo, dos resultados e eu acho que se atingiu um consenso, se trabalhou muito bem. Não houve conflitos nem discussões fortes que podiam levar a deteriorar o nível do trabalho. O fato de ter todos a mesma realidade ajudou muito, e foi importante também o conhecimento de cada um para a elaboração do documento base (Entrevistado N°6).

Os interesses presentes na elaboração das diretrizes respondiam ao mesmo setor técnico-ambiental, encontrando-se reduzida a possibilidade da pluralidade de opiniões, demandas e interesses com visões sociais diferentes estarem presentes e gerar conflitos maiores. Aliás, a limitação de conflitos foi assegurada através de uma metodologia que propiciou o consenso técnico, minimizou a dispersão de opiniões e interesses, e possibilitou a dominação dos conflitos menores.

A metodologia foi a de enfoque geral de sistemas que, mecanicamente e na presença de todos eles, vai eliminando variáveis menos influentes, o que evita entrar em conflito. Nem fez falta que todo o mundo começasse a discutir para 'levar água a seu moinho'<sup>65</sup>. A própria metodologia vai marcando as pautas (Entrevistado N°2).

---

<sup>65</sup> Expressão coloquial indicando obtenção de vantagens e resultados segundo interesses próprios.

Uma vez obtida a primeira redação das diretrizes, relativa aos Fundamentos, Princípios e Objetivos para uma Política Nacional Ambiental, começou uma segunda etapa, a da validação da metodologia, onde se apresentou o trabalho a diferentes instituições, públicas e não-públicas, procurando obter uma aceitação social maior ou ampliada dos resultados obtidos até então. Aqui, a participação é vista pela equipe técnica como sendo potencializada e efetivamente atingida, devido à exaustiva apresentação da primeira redação ao público geral, em diferentes instâncias.

Apresentamos o trabalho à maioria dos ministérios. Por exemplo, quando apresentamos ao Ministério de Indústria e Comércio, convidamos também aos empresários e um monte de pessoas. Eles olharam também isto porque contempla seus interesses. A maioria das apresentações foi feita em instâncias estatais e o que intentávamos fazer era juntar, nesses espaços, aos representantes dos ministérios e de outras instituições vinculadas ao tema: empresários, ONGs. (Entrevistado N°2).

A idéia foi incluir a maior quantidade de representantes na etapa de divulgação, mas, principalmente, representantes do governo, autoridades e pessoas com cargos importantes. Isto considerando que uma vez finalizada a elaboração das diretrizes, dependeria destes responsáveis políticos a decisão de sua tradução em Política Nacional Ambiental.

Procurou-se assegurar a aceitação social por meio da divulgação pública dos avances obtidos desde junho de 2002 (quando são iniciados os trabalhos) até setembro do mesmo ano (quando se conclui no primeiro informe). O processo foi aberto, na metade do trabalho, à possibilidade de opiniões, críticas, propostas e alterações em função dos interesses da maioria dos representantes do sistema social (Ver Anexo J), ainda que a participação geral não fosse vista como ideal para a delimitação das diretrizes preliminares, a consideração de opiniões sociais, torna-se fundamental para a validação do processo:

O documento foi posto à disposição das organizações onde se solicitava a cada uma analisar e comunicar, por escrito, suas observações ou modificações, do ponto de vista dessa instituição. Deram-se três oportunidades, três datas, o maior tempo possível para cada instituição. Foi entregue o material completo, em CD e impresso, foram feitas mais de 20 apresentações em Assunção. Ou seja, demos todas as facilidades para que as instituições tivessem acesso ao que foi feito (Entrevistado N°8).

Além das opiniões levantadas nas apresentações públicas dos objetivos e princípios propostos para a Política Nacional Ambiental, estabeleceu-se um procedimento formalizado para a captação das opiniões sobre a informação socializada.

Algumas instituições responderam e outras não porque seguramente acharam que não afeita a seus interesses ou a suas responsabilidades. Havendo esgotando as três datas que estabelecemos e não havendo respostas por parte delas, nem positivas nem negativas, achamos que não temos a não objeção de parte dessa instituição (Entrevistado N°8).

Ainda que este entrevistado ressalte a suficiência do tempo outorgado às instituições para a avaliação dos avanços, a captação de opiniões viu-se prejudicada pelo tempo exíguo e pouco flexível para um aprofundamento das propostas por parte dos consultados nas apresentações. Se for levado em conta, também, a não representação direta de alguns setores sociais, como indígenas, camponeses, comunidade educativa, o mecanismo ficou insuficiente para abranger interesses diversos, ainda que existissem posturas contrárias até mesmo com respeito a grau de abertura atual.

O trabalho de elaboração dos lineamentos foi demasiado participativo. A participação massiva pode ser uma vantagem, porém também é uma desvantagem para obter um produto porque se misturam muito os interesses técnicos com os políticos e econômicos (Entrevistado N°4).

Com várias limitações estruturais, de tempo, culturais, de visões diferentes sobre a temática, o primeiro informe foi feito pelo ETI e a Consultora em função às propostas sociais apresentadas. De esta forma, em dezembro do ano 2002 a versão final das diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental foi apresentada ao CONAM para sua aprovação pública.

### **3.4 AS CONDIÇÕES PROPOSTAS PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO**

A tradução das diretrizes preliminares à Política Nacional Ambiental ainda não foi concretizada, devido às mudanças na liderança do CONAM e a um retorno às preocupações relacionadas à organização e estruturação do Conselho, ocasionando que aqueles que participaram do processo anterior se encontrem frente ao antagonismo satisfação-frustração, respeito aos resultados obtidos e à possibilidade de que o processo não seja continuado.

A tarefa pendente que fica é tomar como ponto de partida os lineamentos, buscar uma estabilidade institucional, conformar os conselhos regionais, discutir nessas instâncias, incorporar os aportes e depois já apresentar o resultado ao Congresso Nacional para que se defina finalmente nossa política ambiental (Entrevistado N°3).

Além de serem consideradas fundamentais para concretizar a Política Nacional Ambiental, as tarefas pendentes representam uma proposta que apontaria na desestruturação

de relações de poder centralizados no Estado, através de um dinamismo operativo e de uma inclusão maior de interesses sociais no sistema político.

A concretização da Política Ambiental viu-se interrompida pela dedicação dos membros do CONAM à conformação definitiva dos Comitês Técnicos, entendendo-se que com isso a estabilidade institucional estaria fortalecida pela representatividade permanente dos setores estatais e da sociedade civil através de ONGs, grupos privados e outras organizações.

Sem a estabilidade, este processo não se concretizará, e finalmente, como há prazos que cumprir, porque a lei estabelece em que tempo devemos ter a políticas, vamos chegar a que uns consultores vão elaborar a política, e depois a validação será um conflito de nunca acabar porque as organizações se sentirão excluídas por participarem do processo e colocarão impedimentos (Entrevistado N°3).

A definição dos membros dos Comitês Técnicos é vista também como uma garantia para a representatividade dos interesses sociais na futura gestão ambiental. Isto porque aqueles pertencentes aos Comitês cobririam os diferentes setores que conformam a realidade nacional e estariam capacitados para vincular à temática com o cotidiano da sociedade civil.

Interessante destacar que quando os entrevistados se referem aos processos atuais da elaboração de políticas ambientais, as pressões internacionais são consideradas orientadoras ou co-participantes dos processos e não já definidoras das pautas a serem seguidas. Isto porque as imposições diretas de fórmulas ou propostas provocam uma reação por parte dos atores das organizações civis e de atores do próprio Estado, demonstrando uma responsabilidade gradativamente assumida nas decisões público tomadas.

A elaboração das diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental resultou em um consenso sobre propostas para o sistema social, político e econômico atual através de um modelo sustentável que considere a multidimensionalidade da questão ambiental.

### **3.4.1 A questão ambiental visa influenciar o Modelo de Desenvolvimento.**

Uma proposta resultante das diretrizes básicas defende a necessidade de mudar o modelo socioeconômico vigente, presente na Política Estratégica Econômica e Social (PEES), orientador do aumento do PIB e dos postos de trabalho e da diminuição da pobreza através da produtividade no aproveitamento extrativo dos recursos naturais. Este modelo limita-se ao

indicador econômico do PIB e não a sustentabilidade temporal e espacial do sistema como um todo, em função da complementaridade das suas multidensões: econômica, social, ambiental, geográfica, cultural, política, etc<sup>66</sup>.

A análise feita na primeira parte da elaboração das diretrizes conclui que o modelo atual definitivamente deve ser mudado para um outro modelo que inclua visões ambientais que visem a sustentabilidade do sistema multidimensional. As diretrizes preliminares propunham um novo modelo de desenvolvimento, compatibilizador entre variáveis socioeconômicas e a sustentabilidade ambiental, para assegurar a estabilidade do sistema paraguaio como um todo. Conforme o informe final destas diretrizes<sup>67</sup>, a intenção não seria apresentar um enfoque nem “verde” nem “economicista”, mas sim uma visão que integra e inter-relaciona os componentes sociais, econômicos, culturais e ambientais da realidade paraguaia para um desenvolvimento sustentável no tempo.

E assim chegamos a um sistema futuro desejável com um enfoque de desenvolvimento sustentável, baseado em uma política nacional ambiental com os princípios e pilares de nossas capacidades maiores: o marco legal, os recursos naturais, a participação e o aspecto da economia. A articulação destes eixos é o que produz a sinergia com complementaridade e convergência (Entrevistado N°2).

Os princípios mencionados no informe final são: as políticas públicas sustentáveis; a prevenção; a participação; a integralidade; a estabilidade; o contínuo melhoramento; a responsabilidade do causante; a aperfeiçoamento do sistema; a *subsidiaridad* ou reconhecimento da prevenção através da ação daqueles que, por estar mais próximos de uma situação, sabem melhor o que fazer; e a responsabilidade ante a comunidade internacional (PARAGUAY - SEAM, 2002). As diretrizes propunham basicamente o aumento da qualidade de vida da população, a equidade e a participação social efetiva na execução das políticas ambientais, estabelecendo, para isso, o objetivo geral de:

Aproveitar de forma sustentável o potencial dos recursos naturais para fomentar o desenvolvimento socioeconômico, a distribuição equitativa dos benefícios do processo e o melhoramento da qualidade de vida da população, apontando para o aperfeiçoamento do sistema de gestão ambiental e assegurando o cumprimento dos compromissos internacionais (SEAM, 2002).

A sustentabilidade mencionada apresenta um lado temporal presente e futuro, ao propor a tendência a um equilíbrio das partes e a preocupação pela qualidade de vida futura,

---

<sup>66</sup> Para mais detalhes do uso de diferentes visões sobre dimensões da sustentabilidade, ver Moura (2002, p. 34).

<sup>67</sup> Paraguay - SEAM (2002).

seja da biodiversidade ou da ‘sociodiversidade’, através de ações no presente. Paralelamente, é espacial desde que procura manter o equilíbrio dos componentes do meio ambiente na sua inter-relação, em todas suas dimensões: local, regional e global. Esta proposta bate com o modelo socioeconômico nacional vigente desde que combina a dimensão temporal e a espacial com a realidade nacional e internacional, prevalecendo a inter-relação entre as partes para o melhoramento da qualidade de vida e a diminuição da pobreza.

A consideração da proposta de mudança implica não só uma aceitação política, mas também uma transformação operativa do que até hoje vem sendo implementado, aspecto, geralmente, desconsiderado pelos atores, públicos e não-públicos, mobilizados nos cenários menos decisórios. Para isso, a proposta inclui objetivos específicos: aspectos de participação, de economia, de produção mais limpa, de recursos hídricos, de biodiversidade, de solo, etc., induzindo uma sinergia nas ações desencadeadas ao ficar na mão dos técnicos e da cidadania, no seu cotidiano e na sua realidade, a concretude da aplicação de uma política sustentável. O nível operativo influencia, assim, na possibilidade de ruptura da representação social de um Estado centralizador e responsável para a solução dos problemas sociais no Paraguai.

Os objetivos específicos propostos nas diretrizes preliminares para a Política Nacional Ambiental são:

- Promover e articular projetos para a conservação e o uso sustentável dos RRHH, do solo e a biodiversidade;
- Impulsionar um novo enfoque da gestão ambiental, fortalecendo a capacidade institucional em escala nacional, local e regional;
- Dinamizar a economia mediante a reconversão gradual dos processos produtivos, introduzindo considerações ambientais nos sectores da produção e dos serviços;
- Coordenar as políticas públicas para o aproveitamento sustentável das oportunidades ambientais, em função da demanda social e do melhoramento dos indicadores de equidade;
- Envolver ativamente a cidadania na gestão ambiental;
- Prevenir a deteriorização ambiental, recuperar e melhorar a qualidade dos RRNN;
- Aperfeiçoar a legislação ambiental em função ao desenvolvimento de novos instrumentos de gestão; e
- Dar seguimento e fazer efetivos os convênios, acordos e tratados internacionais.

Estes objetivos estão baseados na concepção de um meio ambiente determinado pelos recursos naturais e de sua relação com os atores, priorizando os aspectos de biodiversidade animal e florestal, sem incluir nesta diversidade a própria comunidade humana. Os pontos de

partida transitam entre crescimento econômico e aproveitamento responsável e não danoso dos recursos naturais, porém, inserem novos conceitos relacionados à responsabilidade das ações humanas sobre o meio no qual a sociedade interage, questionando indiretamente as formas vigentes de produção.

A conjugação do objetivo geral e os específicos nos diferentes níveis de intervenção, tanto operativo quanto político, seriam os pilares para a Política Nacional Ambiental, cuja continuidade depende, na atualidade, dos fatores de estabilidade política, fortalecimento da descentralização da gestão pública e da cidadania.

### **3.4.2 A Descentralização das Ações Ambientais**

A descentralização da gestão ambiental representou a proposta mais apontada pelos diferentes entrevistados, sendo também uma das propostas das Diretrizes Preliminares: “iniciar um processo de desconcentração de funções e de descentralização da gestão, aplicando o princípio de subsidiaridade de acordo com a escala territorial” (PARAGUAY - SEAM, 2002). Preconiza um novo modelo de gestão ambiental através do manejo do território, relacionado à localidade em função a referências administrativas públicas, com a integração dos princípios e objetivos de uma política ambiental e dos atores, públicos e privados. Tal proposta de descentralização sugere atividades públicas manejadas pelas unidades administrativas locais, públicas e não-públicas, ficando com estas unidades a responsabilidade de orientar os rumos das ações que dizem ao meio ambiente.

Nosso ideal é que a estrutura local trabalhe junto com uma ONG para cumprir todas as indicações que se enviem desde aqui, em nível de país, para eles trabalharem regionalmente. Por isso achamos que quando funcionarem realmente os conselhos departamentais, serão como filiais do CONAM (Entrevistado nº 8).

Este servidor público propõe uma descentralização baseada no estabelecimento de prioridades de cima para baixo, ao mencionar as indicações enviadas ‘desde aqui’, ou seja, desde a SEAM e o CONAM, através da sub-divisões e da delegação das capacidades e funções sobre a questão ambiental concentradas na recentemente criada SEAM. É justamente entre os governadores locais do país que o interesse pela descentralização da gestão ambiental se fortalece, por implicar, além da apropriação de funções e das responsabilidades ambientais, um aumento no poder político e administrativo na estrutura estatal.

A descentralização proposta combina a reorganização do poder público em torno a uma distribuição equitativa das funções ambientais com uma consideração da possibilidade de a sociedade civil se manifestar, sem, com isso, quebrar a lógica de os atores dominantes exercerem o poder sobre as decisões políticas. Assim, a descentralização é vista, pelos grupos dominantes, como uma garantia para a obtenção de aumento de poder político. Isto implica que a descentralização precisa ser trabalhada estruturalmente, quanto à repartição, e funcionalmente, no que diz respeito à transferência social de responsabilidades porque:

No ideário da radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia através da qual emergem instituições que canalizam a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Não se trata de eliminar as instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições de participação (BASSO, 2003, p.139).

A concretização da descentralização dependeria, assim, de uma mudança de estratégias ou leis e um fortalecimento das reestruturações feitas no Estado para, com isso, os governos locais, prefeituras e organizações sociais obterem uma maior apropriação do processo de gestão pública ambiental.

Com o surgimento do processo de elaboração da Política Ambiental, os interessados na descentralização encontraram um espaço propício para a continuidade de suas lutas e reivindicações sobre a necessidade de ruptura de um poder estatal centralizado, mesmo porque a iniciativa de potencializar a descentralização para a gestão ambiental estava induzida por representantes daquele poder centralizador.

Se não fazemos a descentralização é muito difícil que logremos o êxito da conservação ambiental porque desde Assunção não podemos manejar todo o país, para isso temos os governos locais e municípios. Os municípios têm seus escritórios ambientais, deveriam ter maior protagonismo no que é o manejo dos recursos naturais no suas regiões (Entrevistado nº 8).

O protagonismo insuficiente mencionado pelo entrevistado relaciona-se às limitações financeiras e técnicas que impedem uma apropriação maior da gestão ambiental por parte dos governos locais. Assim também, expressa a presença, nos governos locais, de outros interesses privilegiados na gestão pública em detrimento dos assuntos ambientais. A situação encontra-se em um impasse entre a necessidade de romper com uma gestão ambiental centralizada em Assunção, através dos órgãos do Estado e das ONG's, e a urgência de transferir funções relativas ao meio ambiente aos poderes locais.

Neste contexto, a visão de descentralização vai consolidando-se timidamente, através de novas propostas de gestão ambiental, ou seja, de abaixo para cima, dos conselhos departamentais ao CONAM. Desde estes conselhos surgiriam as propostas particulares sobre a temática ambiental, para sua posterior compatibilização e validação com propostas gerais. A participação cidadã dar-se-ia através destes conselhos, onde atores, do setor público e não-público, entrariam no jogo da elaboração de propostas em função a suas particularidades e interesses, abrindo a possibilidade de ligar as decisões públicas ambientais com os interesses da maioria, agregados na representatividade de ONGs ou de outras organizações civis.

### **3.4.3 O Fortalecimento da Cidadania**

Segundo Touraine (1996), a cidadania representa uma das condições para a democracia, exigindo a consciência de filiação a uma coletividade e a participação política<sup>68</sup>. A cidadania foi a terceira condição necessária, proposta pelas diretrizes preliminares junto com a descentralização da gestão ambiental e a estabilidade política, para a concretização da sustentabilidade do ecossistema.

Sim uma participação cidadã responsável é muito pouco o que lograremos porque a questão não é botar um polícia para cada pessoa. Entra aí a responsabilidade do indivíduo com seu ambiente, há que fortalecer a parte de educação (Entrevistado n°6).

O argumento desta afirmação está construído em torno do conceito de cidadania como participação e consciência de responsabilidade, defendendo que são estes os critérios que garantiriam o fortalecimento da ação ambiental e a desestruturação de atividades centralizadas no Estado. As obrigações dos cidadãos para com o meio ambiente são altamente valorizadas, consideradas não só nas responsabilidades legais, mas também em compromissos morais e éticos, sobre o correto ou incorreto no comportamento humano para com o meio ambiente.

Temos que trabalhar muito ainda sobre a participação e a consciência pública. Existem aspectos que refletem o estado da cidadania, existe uma apatia das pessoas que nem sequer votam. Precisamos trabalhar bastante na educação ambiental e na importância do aporte cidadão, para que não exista essa visão de que só o Estado tem que solucionar todos os problemas sociais (Entrevistado n° 6).

Com tal argumento vê-se que a cidadania responsável procurada encontra suas condicionantes no nível educativo atual, ambiental e geral, e na dependência social das ações

e decisões do Estado. Esta dependência estatal é refletida na apatia social conseqüente da percepção de inação do Estado em função às expectativas e aos interesses sociais. Outra condicionante da cidadania responsável relaciona-se à pouca organização social que debilita a legítima agregação de demandas e a representatividade plural dos interesses sociais no sistema político.

A temporalidade dos processos valoriza-se no reconhecimento da dependência que existe entre o tempo, a conscientização ambiental procurada e o exercício da cidadania.

É de longo prazo, implica a tomada de consciência de todos: a sociedade civil organizada, as autoridades locais, departamentais, nacionais. É uma mudança de mentalidade porque, de outra forma, está tudo escrito em papeis, porém na realidade não é levado a cabo, e a sua aplicação torna-se urgente (Entrevistado n° 9).

Atingir uma cidadania, consciente das obrigações de cada individuo na gestão pública do meio ambiente, torna-se condição para a Política Nacional Ambiental. É como se o até hoje realizado, corresse o risco de desaparecer, caso não fosse atingida uma educação cidadã ambiental, o que inclui à sociedade civil e a todos os níveis políticos de decisão.

O fortalecimento da cidadania, no Paraguai, como condição necessária para a concretização da aplicação de uma Política Ambiental está vinculada principalmente à intervenção e participação de atores sociais em decisões públicas, e a conjugação de deveres e obrigações da sociedade para com o meio ambiente. No entanto, o insuficiente debate sobre às responsabilidades e às éticas sobre as ações humanas no meio no qual está inserida a sociedade, especialmente o relativo ao modelo socioeconômico vigente, obstruem, atualmente, a consciência cidadã.

---

<sup>68</sup> A participação é relevante na cidadania desde que opõe os atores sociais à dependência e à submissão do controle exercido pelas formas de poder presentes na gestão pública.

## **4 A DEMOCRACIA E A QUESTÃO AMBIENTAL**

Tomando-se como base as informações apresentadas nos capítulos anteriores, aborda-se, em continuação, uma análise compreensiva da publicização e da institucionalidade questão ambiental. Além disso, ressalta-se a manifestação das condições democráticas na elaboração das políticas públicas e nas tendências políticas futuras e a influência da questão ambiental em tais condições.

Desta forma, o capítulo divide-se em quatro partes. A primeira seção aborda a lógica que adquire a questão ambiental pela ação dos diferentes atores sociais, na esfera pública. A segunda apresenta os interesses em conflito entre os diferentes grupos que influenciam a institucionalidade da questão ambiental. Já na terceira seção percebe-se a manifestação das dimensões necessárias para a democratização das decisões políticas em torno ao meio ambiente. Por último, ressalta-se o modelo de desenvolvimento proposto politicamente e sua relação com as dimensões democráticas.

### **4.1 A CONSTRUÇÃO PÚBLICA DA QUESTÃO AMBIENTAL.**

Como foi apresentado anteriormente, o interesse público pela questão ambiental, no Paraguai, é relativamente recente. Converteu-se em objeto de focalização pública a partir de finais dos anos 1980, especialmente através das ações das ONGs ambientalistas. Tal manifestação pública iniciou-se com atividades pontuais buscando à preservação e recuperação de recursos naturais degradados e reversão de situações consideradas ambientalmente indesejáveis.

No entanto, a atividade dirigida à questão ambiental possui antecedentes públicos desde a década de 1930, quando se encontram ações referentes a saneamento ambiental por parte dos ministérios públicos. Antes da década de 1980, tais ações já se confrontavam com aspectos, hoje, considerados relativos à questão ambiental, mas que, naquela época, não eram relacionados a seu sentido específico atual.

No final da década de 1980 e inícios da década de 1990, a focalização da questão, como assunto específico de debate, assume relevância pública. Isto devido ao aumento das ações das ONGs no cenário paraguaio e pelo crescente interesse estatal no meio ambiente, fruto da abertura política do país a dinamismos internacionais<sup>69</sup> e da percepção da disponibilidade de recursos estrangeiros disponíveis para a gestão ambiental. Neste contexto, a tematização pública da questão ambiental no Paraguai surge em função a três vieses básicos e fundamentais, os que iriam configurar, posteriormente, o entendimento e a propagação social de conceitos e opiniões ‘ambientalistas’:

1. Como contestação aos problemas decorrentes do desenvolvimento iniciado na década de 70. Desenvolvimento, este, identificado como alterador do equilíbrio geral do planeta e das condições de vida da população, pela pressão negativa nos recursos e áreas naturais, e pelos impactos indesejáveis em diferentes níveis de vida.
2. Na importação de enfoques ambientalistas estrangeiros e pelos recursos técnicos, econômicos e humanos providos por agências internacionais, objetivando inserir a questão ambiental na lógica social e política paraguaia.
3. Pela lenta apropriação social de perspectivas teóricas e técnicas que trabalham com o elo ambiental para a sustentabilidade. Tal apropriação influenciou ações para a preservação de recursos naturais, espaços físicos, condições de vida e formas produtivas, e repercutiu, também, em aspectos da democracia através da descoberta de direitos e obrigações cidadãs.

Estes parâmetros se converteram nos grandes parâmetros incentivadores sobre os quais a questão ambiental emerge para tomar forma pública e política. Parâmetros, estes, identificados tanto em função de realidades locais quanto globais, porque:

...o debate público em torno do meio ambiente enquanto problema social é atravessado pela polaridade universal/particular. Esta polaridade expressa as tensões e articulações possíveis entre, de um lado, a atribuição de universalidade ao interesse em relação ao ‘problema ambiental’ e, de outro, a inserção ‘local’ das visões em disputa (FUKS 1998, p. 91).

Fuks (1998) apresenta a polaridade universal/particular em torno ao meio ambiente na análise feita ao caso brasileiro, porém não é alheia ao caso paraguaio de tematização da

---

<sup>69</sup> Principalmente se considerado que a atenção ambiental no mundo já era bem anterior, como Fuks (1998) assinala “no âmbito do direito internacional, o meio ambiente vem sendo considerado, desde a década de 70, um *bem comum da humanidade* e vem evoluindo no sentido de se referir ao *interesse comum da humanidade*” (Fuks, 1998, p. 91).

questão ambiental. Identifica-se o lado universal enquanto fenômeno social complexo e polifacético, assim como na sua qualidade de “bem público”. O lado particular se insere nesta questão em função à identificação de problemas reais, concretos e/ou locais do meio natural.

A complexidade da questão ambiental responde, primeiramente, a um processo de passagem do privado ao público. Nessa passagem, tudo o que é relativo ao meio natural e seus componentes vivos e não vivos, converte-se em condição real de uma questão que a todos interessa e, com isso, é de abordagem coletiva. O meio ambiente emerge, assim, como assunto público explícito, porém nem sempre sentido e assimilado por todos com a mesma intensidade e facilidade ou com os mesmos objetivos.

A identificação da complexidade meio ambiental também se dá pela multiplicidade de alternativas para abordar a própria questão ambiental em função da suas várias dimensões. Tal característica a torna ilimitada, ao abrir uma ampla amálgama de possibilidades para discutir os assuntos do meio ambiente, favorecendo, no Paraguai, a expressão de interesses variados segundo os atores que dela fazem um sujeito sobre o qual se discute e se age.

O meio ambiente como patrimônio comum a todos os habitantes do território paraguaio, perpassa a temática desde o momento em que é estipulado na própria Constituição Nacional de 1992. A partir de então, o meio ambiente saudável é apresentado, nos artigos constitucionais, como direito e obrigações de todos, redefinindo, desta forma, a relação entre sociedade e natureza – ao estabelecer a inter-relação meio ambiente com o ser humano – e o público e o privado - ao ampliar a abrangência do que seria bem público e interesses privados.

A construção social da questão ambiental responde também a um caráter local onde se ressalta a presença das visões “naturalistas” nos discursos e nas ações. Estas visões enfocam problemas reais e concretos sobre: gestão de recursos e meios naturais locais, proteção da vida silvestre e biomas específicos, educação ambiental ou sobre formas particulares de produção econômica e reprodução social. Assim, o caráter local delimita e assegura aspectos relevantes dos componentes, considerados legítimos, da questão ambiental.

O local se consagra, também, em disputas que incluem aspectos ambientais, como as reivindicações dos camponeses, dos governos locais ou as problemáticas vinculadas à produção industrial. A análise social feita entre a relação do cotidiano das pessoas com o seu meio físico e os recursos ambientais vai gerando as compreensões e definições particulares da questão ambiental através do estabelecimento de condições ideais, valores e interesses.

A habilitação e manutenção dos assuntos sobre o meio ambiente, nas esferas públicas, fica dependente da eficácia dos recursos argumentativos e estratégicos desencadeados pelos atores sociais que fazem públicas suas compreensões. É o caso da proteção da biodiversidade ou de áreas florestais que continuam sendo aspectos consagrados como fundamentais quando de meio ambiente se fala, permanecendo continuamente nas agendas públicas de discussão.

O meio ambiente se insere no debate público tentando transmitir uma visão de transversalidade a todos os setores sociais, com argumentos que vão desde fundamentos técnicos, legais, sociais, de saúde, econômicos, etc. até os direitos fundamentais da própria vida. Assim, projetos ambientais, previamente construídos, são divulgados na esfera pública, universalizando os conceitos e as éticas de comportamento de determinados grupos. Exemplo disso são as ações de proteção de recursos naturais fomentada pelas agências de Cooperação Estrangeira e as ONGs. Aclara-se, com isto, que não está sendo julgado, nesta análise, a validade destas ações, mas objetiva-se verificar como projetos de grupos sociais influenciam na consolidação dos assuntos que fazem parte da publicização da questão ambiental.

A definição da questão ambiental se sustenta na noção universalista e complexa e na sua inter-relação com as particularidades identificadas no local e pontual. Com isso, não é assumido um pressuposto de sincronia sistêmica da dinâmica que gira em torno das atividades meio ambientais, mas permite considerar a multiplicidade de fatores de compreensão e apreensão social influenciando e atuando, tanto de forma isolada como conjunta, sobre a tematização pública ambiental.

A questão ambiental converte-se, aos poucos, em tema público, inicialmente, em função aos atores pertencentes ao Estado, ONGs e organismos estrangeiros, mediados pela imprensa. Posteriormente, a inclusão de grupos com interesses privados fortalecem sua publicização, ao assumir disputas abertamente econômicas - centradas em ganhos e perdas de riqueza, oportunidades, empréstimos – que são somadas às explicitamente éticas e ideológicas já existentes - enfatizando aspectos morais e de dependência humana ao meio natural.

Para alguns, a questão ambiental surge como fundamental na contestação ao modelo de desenvolvimento vigente e na preservação dos recursos naturais e da biodiversidade, como é o caso das ONGs. Para outros, surge como necessária para a adequação do país a exigências internacionais e a compromissos internacionais assumidos ou procurados, como apresentado por alguns técnicos estatais. Ou, também, como um meio para articular interesses particulares produtivos, sociais e econômicos à intervenção e às exigências estatais ou aos financiamentos internacionais, como abordado pelos grupos privados ou pelas organizações camponesas.

Os interesses diversos convertem-se, em alguns casos, em focos de disputas entre o que constitui domínio de um ou de outro grupo. Um exemplo disso é o caso das disputas entre as ONGs ambientalistas com técnicos pertencentes ao Ministério de Agricultura e Pecuária sobre a detenção do poder nas atividades de extensão, educação e trabalho com comunidades dedicadas à produção agropecuária. Outro exemplo é a disputa entre o setor público e o setor privado na promulgação de leis e na divisão de responsabilidades ambientais. As alianças ou disputas, entre os atores ressaltados, respondem hoje pela configuração histórica da questão ambiental, ao repercutir no cotidiano da sociedade e influenciar a progressiva redefinição de aspectos gerados em torno aos limites e alcances das ações humanas sobre o meio ambiente.

Os participantes dos debates e decisões no que diz respeito à questão ambiental - representantes estatais, de ONGs, de grupos privados, e de agências internacionais - tendem a apreender a qualidade pública do meio natural e seus componentes em sentido diferente àqueles que não percebem a qualidade global da problemática e que, por isso, não a consideram como inerente a suas próprias vidas ou que não a discutem no mesmo espaço comum de deliberação, seja o CONAM ou as reuniões interinstitucionais. Exemplo destes últimos são as organizações de camponeses e as civis urbanas. Isto levanta dois aspectos fundamentais que condicionam o atributo 'comum' da questão ambiental: existe uma distribuição desigual de benefícios sociais e custos ambientais entre os diferentes grupos vinculados à temática, limitando a percepção de ser um 'bem comum'. Este fato leva ao segundo aspecto, de uma cidadania ecológica, com responsabilidade e obrigações para com o meio ambiente, difusa e dependente do grau de apropriação particular de valores ambientais de cuidado, preservação, utilização e regeneração dos recursos naturais.

Da análise dos elementos da esfera pública considerada neste estudo, observa-se que, desde os anos 1990 até hoje, a tendência foi a de configurar a questão ambiental através de atores mobilizados com linguagens técnicas semelhantes, que, assim como são frutos deste processo, influenciam a sua consolidação. O fato de a questão ambiental ser impulsionada por atores pertencentes a níveis técnicos e, conseqüentemente, diretivos de agências estrangeiras, ONGs e instâncias do aparelho estatal, fomentou uma validação das discussões que privilegiaram linguagens e ações dirigidas preferentemente a aspectos racionais e científicos. Isto consolidou, aos poucos, uma característica própria da temática, de ser válida e com suporte considerado legítimo, caindo, às vezes, em um vocabulário alheio ao 'cidadão comum', ou seja, operários, estudantes, crianças, motoristas, donas de casa, etc., e reduzindo a parcela da população engajada na questão ambiental construída tecnicamente.

Entretanto, a ampla difusão, tanto da dimensão global quanto local desta questão, a adequação da produção econômica primária e industrial a exigências legais ambientais, a comunicação pública, através da mídia, sobre a preocupação ambiental e os direitos de cidadania assim como a educação ambiental fizeram da esfera pública um espaço com caráter duplo. Por um lado, dava-se uma ampliação do debate sobre os problemas ambientais detectados, influenciando a formação de opiniões, a consolidação de posturas a respeito e a entrada de novos envolvidos nos espaços de discussão, como as comissões de vizinhos rurais e urbanos. Por outro, alargava-se a complexidade da própria temática, considerando que, com estes novos envolvidos, interesses particulares e locais iriam-se publicizando, como o caso da exposição pública de problemas com a coleta de lixo, gestão local para saneamento em áreas rurais, manutenção de áreas verdes urbanas, entre outros.

Atores sociais diferentes àqueles iniciais passam a influenciar nas discussões e propostas sobre o meio ambiente, fortalecendo e ampliando a lógica discursiva da questão ambiental. É na exposição pública e na ação que esta lógica vai adquirindo forma e interessando progressivamente a outros setores da sociedade, como unidades educativas e grupos de estudantes. Isto porque a esfera pública, além de ser o espaço de expressão de opiniões, repercute e consolida, ideológica e politicamente, a questão ambiental.

É nas arenas públicas ou de ação onde ocorrem os processos de gestação, sedimentação e circulação das versões direcionadas para disputa em torno da definição dos problemas sociais [...] O sistema de arenas públicas constitui-se, simultaneamente, em espaço de ação e de debate. Na dinâmica que envolve a complementaridade dessas duas dimensões, ocorre o processo de definição dos problemas sociais e dos temas emergentes e salientes (FUKS, 1998, p. 89).

Nos seus recentes anos de repercussão pública, a questão ambiental vem crescentemente repercutindo na redefinição da consciência de cidadania. Isto pelo reconhecimento do potencial, individual e coletivo, dos próprios atores sociais para agir em prol da defesa não só de seus direitos particulares, mas também de direitos sobre a realidade do meio físico no qual estão inseridos. Desta forma, a participação e a organização social possibilitam a grupos de camponeses, às comissões vicinais, aos centros educativos e a outras organizações interferirem nas decisões que afetam a suas vidas e que vinham sendo determinadas por um Estado centralizador.

Assim, tanto como “o espaço público é a esfera da democracia e da igualdade construídas pelas convenções da comunidade humana” (Corrêa, 2000, p. 227) também “a questão do meio ambiente atualiza a questão democrática por meio de pontos essenciais,

como o direito do cidadão à informação e à participação nas decisões de caráter público” (Jollivet, 1994, 185). A questão ambiental legitima a cidadania não só como responsabilidade e conscientização, mas também como capacidade de os indivíduos se reconhecerem como sujeitos de transformação das normas que interferem no seu cotidiano.

A limitante atual, de ser a esfera pública o espaço aberto a qualquer um, encontra-se na ausência da exposição de interesses e opiniões de alguns setores sociais que poderiam influenciar na temática, ideológica e politicamente, desde suas próprias realidades culturais e histórias. É o caso das comunidades indígenas, cujas visões de mundo se diferenciam das regras sociais, culturais e produtivas predominantes na sociedade paraguaia.

Com a interação difusa e desigual de ‘envolvidos públicos’, a questão ambiental vai ganhando força legítima no sistema social, transformando idéias e conceitos entre o correto ou incorreto, na distribuição de responsabilidades. Também, vai dirigindo ações, estratégias, estruturas e funções institucionais.

A questão ambiental entra no campo político principalmente através de argumentos de luta contra a devastação de recursos e espaços naturais, visando promover uma sensibilização, com os problemas ambientais, igualitária e indiscriminada na população, por afetar a todos por igual. Ela se insere no mundo político como mecanismo para reverter situações percebidas como indesejáveis na relação da sociedade com o seu meio natural.

A deliberação de assuntos ambientais nos sistemas políticos, para sua assimilação legal, vê-se influenciada, desde seu início, por uma interferência estatal direta. Tal intervenção dá-se em função da promoção de uma visão setorializada em torno ao ambiente e da maneira como os recursos naturais deviam ser manejados para uma gestão sustentável. Explicitamente, a questão ambiental entra no sistema político em um contexto onde o papel centralizador estatal sobre a sociedade estava ainda presente e fortemente estável.

O engajamento da questão ambiental no sistema político potencializa-se desde o início dos anos 1990, quando começa um processo de ruptura da dependência de aspectos meramente produtivistas do Ministério de Agricultura e Pecuária, avançando como temática própria na esfera pública. Tal início da institucionalidade fortalece-se com a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio/92, pela afirmação de influências externas já existentes com a intervenção da cooperação estrangeira, e pelo aumento de compromissos internacionais.

Considerando que no início dos anos 1990 as condições de cidadania estavam pouco fortalecidas, pouco organizadas e sem muito engajamento na questão ambiental, o processo de

publicização e institucionalidade do meio ambiente surge com a prevalência de grupos técnicos, estatais e não-estatais, e políticos antes que de outros representantes sociais.

Um fator notável, que precisa ser retomado, é que a questão ambiental entra no campo político através dos direitos fundamentais dos cidadãos na própria Constituição Nacional de 1992, propondo repensar, social e legalmente, a relação entre o público e o privado. Porém, isto não transparece quando a questão começa a tomar forma política, principalmente através da produção de leis e de regulamentos pelo Congresso Nacional, porque, ao contrário, consolida uma relação antagônica do privado como “devastador” e o público, através de suas poucas dependências ambientais, como o “defensor” do meio ambiente. Isto se explica pela ausência de uma responsabilização social pela questão ambiental, tanto na sua discussão quanto nas deliberações políticas a seu respeito, fazendo com que as medidas implementadas não passassem de ações paliativas e restritivas, sem uma redefinição social dos modelos produtivos e dos papéis sociais em relação ao meio ambiente.

Os rumos ambientais emergidos das políticas públicas apontavam para aspectos pontuais, abordados segundo setores econômicos e dimensões relevantes da preservação de recursos naturais, principalmente a partir da noção de biodiversidade animal e florestal. Estas políticas assumem, neste contexto, um caráter defensivo e punitivo. Defensivo ao evitar a alteração danosa das partes consideradas componentes do meio ambiente. Punitivo para os que a estas partes agredissem, expressando os conflitos na relação da sociedade com a natureza, com defensores de um lado e devastadores de outro.

A discussão em torno da inter-relação entre as dimensões ambientais, sociais, econômicas e culturais de forma sistêmica, quando existiam, não tinham repercussão. Assim, os rumos das políticas ambientais privilegiaram aspectos setoriais para atingir finalidades globais e complexas, abrindo o espaço às ações pulverizadas e das mais variadas. Nesse contexto, os conflitos extrapolavam a própria complexidade da questão ambiental, não necessariamente coincidindo com a problemática ambiental ‘em si’.

## 4.2 INTERESSES EM CONFLITO NA CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

Um dos conflitos detectados neste trabalho se relaciona com as diferentes noções sobre política pública, a qual se agregam os conflitos em torno de quem decide, como decide e com que critérios. A ausência de uma visão comum em relação aos rumos gerais que orientam a construção do sistema social agrava estes conflitos.

Durante a década de 1990, a questão ambiental encontrava-se em função da mobilização das ONGs, agências internacionais e técnicos estatais que visavam a sua institucionalização como tema relevante social e politicamente, fazendo que os avanços alcançados apontassem para o fortalecimento legal e o ordenamento institucional. Esta constatação manifesta que o debate social em torno à questão ambiental não considerava toda a sua amplitude.

Outro conflito deste contexto relaciona-se às competências das instâncias do próprio Estado, em torno do poder decorrente dos novos arranjos institucionais para formulação de políticas e gestão da problemática ambiental. Aqui a sobreposição de funções burocráticas denota a integração de responsabilidades em diferentes competências dos órgãos estatais, porém sem uma visão global que apontem à organização, distribuição e regulamentação da relação entre Estado, sociedade e meio ambiente.

A legitimação foi-se dando inicialmente em torno das ações (e superposições) de gestão sobre a biodiversidade animal e florestal e o manejo de limites permitidos de pressão sobre estes componentes, entrando aos poucos no âmbito de impactos ambientais e manejo e planejamento dos espaços, principalmente rurais. Com a entrada destas últimas dimensões ambientais, passam a ser introduzidos aspectos sociais, econômicos, culturais, geográficos e até organizativos nas discussões e noções da própria intervenção pública na gestão ambiental, redefinindo também aspectos de direitos de cidadania e noções de pobreza.

Além disso, a rigidez estatal foi-se abrindo à possibilidade de representantes sociais, alheios à gestão pública, participarem e decidirem pela gestão de suas próprias vidas e pelo espaço físico. Dinâmica esta apoiada por ONGs e agências estrangeiras, tanto independentemente ao sistema político quanto conjuntamente com esforços de integração interinstitucional. Esta abertura da questão ambiental a novos componentes e representantes encontra outro propulsor no processo de descentralização, iniciado nos anos 1990, que pretendia quebrar estruturas centralizadas e burocratizadas, abrindo as funções estatais a governos locais e a uma interação maior entre sociedade civil e Estado. Entretanto, a proposta

descentralização de gestão ambiental não ficou alheia a conflitos políticos na argumentação desta temática. As disputas em torno à descentralização se focalizam em espaços onde prevalecia a gestão estatal e diziam respeito a uma luta pelo posicionamento institucional e maior influência nas discussões orçamentárias do Estado, confundindo a distribuição de ações meio ambientais com interesses de alocação e detenção do poder político em torno aos recursos públicos.

Foi na superposição destes vários tipos de conflitos que a dinâmica da questão ambiental configurou-se no sistema político, oscilante no jogo de interesses entre detenção de poder e alocação de funções e recursos. Assim, no cenário político, os conflitos se tornavam mais visíveis, apresentando uma ampla gama de variabilidades: conflitos entre competências dos órgãos burocráticos de governo, entre estes últimos e grupos sociais, em torno da definição da ‘invenção’ social de novos conceitos, na detenção do controle das atividades meio ambientais, da formulação de políticas públicas, entre outros.

Na medida que os conflitos tomavam forma e se aprofundavam, reflexões constantes dos compromissos e consensos na direção da gestão ambiental vão sendo motivados, fortalecendo assim as ações democráticas desde que as formas de poder foram sendo dominadas. Tal domínio favoreceu-se pela proposição de novos direitos cívicos, sociais e culturais vinculados com a preservação da diversidade cultural e ecológica e pela reapropriação social responsável da natureza.

### **4.3 AS AÇÕES DEMOCRATIZANTES**

O respeito pelos direitos do meio ambiente se consolida desde que os cidadãos ajam livremente com responsabilidades, obrigações e compromissos, fortalecendo a democracia, e é em função disto que se observa como representantes da organização civil e das instâncias estatais formalizavam uma abertura maior dos processos de debate e decisão sobre o meio ambiente em prol de sua emancipação como questão de interesse nacional.

A abertura dos espaços decisivos sobre a questão ambiental deu-se através da criação de um Sistema Nacional do Ambiente (SISNAM), do Conselho Nacional do Ambiente (CONAM) e da Secretaria do Ambiente da Presidência da República (SEAM), no ano 2000, apontando para uma legitimidade maior da temática no sistema social paraguaio. O SISNAM

aparece publicamente como uma forma de repensar as ações orientadas a definir e a manejar a questão do meio ambiente, alterando as relações de poder até então dominantes nas esferas públicas, principalmente pela ruptura de estruturas dependentes de interesses privados e setoriais, enfocados à produtividade, e pela inclusão de novos representantes sociais nas deliberações políticas. Nesta reorganização funcional e estrutural de ‘responsáveis públicos’ juntaram-se, também, objetivos de obter uma maior socialização da questão ambiental, com o fortalecimento de condições democráticas de participação cidadã, representação política e coresponsabilidade nas decisões.

Decisões políticas mais abertas e a alteração de relações de poder fomentaram um reconhecimento de variados interesses sob a questão ambiental, em um contexto que considera uma consciência de patrimônio comum, possibilitando a consolidação de ações democráticas, pela passagem de imposições verticais a decisões deliberadas em função dos conflitos que tanto como se confrontavam, propiciavam os possíveis consensos, porque:

um governo não pode impor uma concepção do bem ou do mal, e deve garantir, antes de tudo, que cada um possa fazer valer suas demandas e opiniões, ser livre e protegido, de modo que as decisões tomadas pelos representantes do povo levem em consideração o maior número possível de opiniões manifestadas e interesses defendidos (TOURAINÉ, 1996, p. 22),

Porém, o SISNAM avançou de forma restrita nesta tarefa de abertura deliberativa uma vez que a limitação do poder político do Estado se encontrava diante de três aspectos significativos: barreiras de acesso à representação cidadã; sobrevalorização de aspectos técnicos por sobre outros interesses; e a visão de participação cidadã como condição estrutural necessária aos processos decisivos e não como inserção funcional.

A forte agregação de demandas sociais é necessária na consolidação da democracia, tanto quanto a participação cidadã e a representatividade plural dos interesses sociais ante uma coletividade política, mas o processo vê-se influenciado negativamente quando tal agregação de demandas é obstaculizada por estruturas rígidas. A abertura dos processos decisivos no CONAM condicionou-se por barreiras de acesso a representantes alheios às estruturas do Estado, ficando o espaço restringido a uma minoria de representantes sociais através daqueles grupos que desde o início da tematização pública da questão ambiental, vêm participando ativamente das discussões: as ONGs, as instâncias estatais e o setor privado, incluindo-se também, formalmente, representantes da mídia e das universidades.

Um outro aspecto mencionado é a valorização de conhecimentos técnicos ambientais, exigindo dos representantes sociais, participantes das deliberações, trajetórias técnicas suficientes para inserir-se em uma lógica privilegiadora de questões de ordem institucionais e de validação racional e científica dos componentes do meio ambiente. Isto pode ser justificado na necessidade de dominar o poder político exercido, evitando politizações nas decisões tomadas. Mas, sua sobre-valorização dificulta a compatibilização das dimensões sociais com as ambientais, acirrando a separação entre atividades de produção e reprodução social e a problemática meio ambiental.

A capacidade da representação social ativa e decisiva é limitada por estruturas burocráticas que a delimitam a uma representatividade estática e individual que nem sempre responde à totalidade da diversidade e pluralidade de opiniões presentes nas posturas sociais com relação à questão ambiental. Assim, a representação atingida tende a manter um *status quo* da visão ambiental atual, apontando aspectos vinculados preferentemente aos recursos e ao meio natural em função das dimensões racionais e espaciais da gestão, e minimizando o dinamismo temporal do meio ambiente.

A participação cidadã seria uma forma de assegurar o reconhecimento dos diferentes posicionamentos sociais nas esferas públicas, pois “a cidadania exige a integração social” (Touraine, 1996, p. 45) e, com isso, reverência o respeito ao meios sociais e físicos comuns. Na atualidade, a participação cidadã está obstruída pela falta de organização social, porém ela se depara também com as estruturas próprias ao sistema político que impedem uma ativa comunicação entre a sociedade e a cidadania.

Vários interesses sociais não conseguem ser manifestados nas deliberações ambientais pelas barreiras de acesso à representação cidadã que, se somados ao fato de a própria temática ser sentida em forma desigual pelos diferentes grupos sociais e até, às vezes, imperceptível, a efetivação da participação e consciência cidadã pelo reconhecimento das responsabilidades, direitos e deveres com o meio ambiente se limita ainda mais.

Outro problema encontrado em torno à cidadania é a visão de sua necessidade como condição estrutural legitimadora de processos de decisão política, ao incluir novos representantes sociais em espaços com propostas de decisão formuladas previamente e apresentadas ao público como requisito de validação.

A cidadania, principalmente em função da responsabilidade e consciência para com o meio ambiente, hoje se apresenta mais como potencialidade futura para a grande maioria dos

atores da sociedade, porém é uma condição em fortalecimento desde que atores de diferentes setores do sistema social se insiram nos espaços decisivos, com a prevalência do poder relacionado ao conhecimento e aos interesses setoriais, transformando-os e adequando-os para a sua abertura aos interesses, direitos e deveres da maioria em torno a dimensões ambientais, mas também sociais, econômicas e culturais. A cidadania é sentida desde o momento em que as deliberações fomentam a ampliação desta dimensão democrática através de atores que a identificam como condição necessária para a gestão social e ambiental.

Observa-se também que as condições democráticas estão sendo propiciadas, aos poucos, pela capacidade de os indivíduos da sociedade agirem e interagirem, reconhecendo-se eles mesmos como atores potenciais nos processos de tomada de decisão, muitas vezes sem ser a questão ambiental foco direito de preocupação, mas influenciando os assuntos expostos. Um exemplo disso é o caso das reivindicações de organizações civis sobre aspectos de saneamento e contaminação ambiental. Deste modo, tanto quanto a democracia capacita aos cidadãos para manifestar-se, por estar definida “antes de tudo, como um espaço institucional que protege os esforços do indivíduo ou grupo para se formarem e se fazerem reconhecer como sujeitos” (Touraine, 1996, p. 176), também a democracia vê-se acrescentada pela consciência dos cidadãos sobre a responsabilidade pela suas vidas, ações, demandas e pelo seu meio social e ambiental.

No sentido de estimular a responsabilidade e obrigações dos cidadãos com relação a seu meio ambiente, as pautas legais que estipulam as normas sociais orientaram a questão para uma incorporação contínua e progressiva de uma perspectiva ambiental controladora e reguladora das atividades socioeconômicas em função do impacto sobre o meio ambiente.

Assim, a questão meio ambiental se afiança na medida em que as próprias leis públicas vão sendo definidas pelo dinamismo da sociedade civil e do sistema político em relação a sua responsabilidade ante os recursos naturais, a partir da biodiversidade, dos espaços físicos e das condições de vida humana, e tanto quanto esta temática se consolida publicamente, as transformações político-institucionais vão sendo despregadas respondendo às demandas internas e estrangeiras apresentadas.

O próprio sistema político se abre às questões ambientais adequando suas estruturas, reformulando funções e elaborando leis e estratégias públicas de ação. Inicialmente tais propostas públicas eram encaminhadas às instâncias do Congresso Nacional, como quase únicos referentes de autoridade política ambiental. Com a publicização progressiva da questão ambiental e as transformações político-institucionais fomentou-se uma apreensão política

progressiva desta questão em diferentes níveis políticos de decisão e na sociedade, multiplicando os referentes políticos, em um contexto de desestruturação da tradição centralizadora do Estado.

A década de 1990 foi culminada sem ter logrado a elaboração de uma Política Nacional Ambiental que orientasse as estratégias de gestão em nível país. Por isso, as respostas às exigências e demandas sobre a questão ambiental, internas e externas à realidade nacional, favoreciam a aspectos pontuais e setoriais, sem uma vinculação global da temática ambiental em uma visão país.

Atualmente, a questão ambiental vem sendo manejada em torno do atual modelo socioeconômico vigente, de orientação produtiva, para o aproveitamento das potencialidades naturais e humanas, visando manter constante o crescimento econômico. E ainda que este modelo promulgue o desenvolvimento social e econômico, as orientações produtivas primárias e industriais não sofreram nenhuma modificação nos últimos anos como resultado de uma política de Estado, fomentadora de sua transformação para modos de desenvolvimento com princípios de inter-relação entre o meio e a sociedade, considerando as potencialidades e as limitações implícitas (qualidades naturais, capacidades humanas) e explícitas (marco regulatório, exigências de mercado, disponibilidade de recursos).

Às ações ambientais setoriais e às fortes pressões do modelo socioeconômico sobre o meio natural, somou-se o compromisso político internacional de adotar uma visão global ambiental em nível nacional, que compreenda a complexidade do sistema e promova o envolvimento de diferentes atores sociais com os compromissos legais, sociais e econômicos para com o meio ambiente, ou seja, a consciência cidadã. Tal compromisso político refere-se à postura de gerar uma Política Nacional Ambiental em um prazo de dez anos, segundo o assumido na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Rio/92 por todos os países assinantes, entre eles o Paraguai. A visão era de que este compromisso político iria ser avaliado na Conferência Mundial de Desenvolvimento em Johannesburgo, em 2002, apressando a determinação da Política Nacional Ambiental em um prazo de seis meses.

Considerando a impossibilidade de alcançar o objetivo de apresentar uma Política Nacional Ambiental final na Conferência Mundial de Johannesburgo, optou-se pela elaboração das diretrizes gerais que orientariam a uma futura Política. No processo de elaboração destas diretrizes, oficialmente denominado *Lineamientos Básicos para una Política Nacional Ambiental*, juntaram-se diferentes atores representantes dos setores sociais

para sistematizar esforços e interesses variados em torno da visão dinâmica e sistêmica do meio ambiente.

O início da elaboração da Política Ambiental deu-se em um contexto onde vários interesses confluíram para sua concretização: o cumprimento de compromissos internacionais, a necessidade de dar maior funcionalidade às instâncias participativas e deliberativas criadas, a possibilidade de sistematizar ações setoriais em esforços globais consensuados, a garantia de articulação de novos empréstimos e apoios estrangeiros e a urgência em sentar as bases meio ambientais para propor novos elementos e critérios para um novo modelo de sociedade.

O trabalho realizado para a obtenção das diretrizes caracterizou-se por ser um processo técnico de validação de informações extraídas da realidade dos setores previamente definidos como constituintes do meio ambiente, para sua posterior assimilação política. Esta validação técnica requereu também uma revisão dos antecedentes e pautas ambientais existentes assim como dos trabalhos anteriores de intentos de elaboração da Política Nacional Ambiental, falidos por ter sido processos sem validação social.

E como “a renovação dos processos de tomada de decisão torna-se fundamental para a eficácia do gerenciamento ambiental” (Pacheco. et. al., 1995, s/ p), a incorporação de novos atores sociais neste processo de decisões passou a ter uma papel de relevo, construindo novas articulações entre grupos com interesses privados, do setor público, do terceiro setor, da sociedade civil, entre outros, na gestão política da questão ambiental. Estes múltiplos atores envolvidos na dinâmica visavam a uma complementação a fim de integrar visões e interesses diversos na elaboração das diretrizes gerais, descobrindo a necessidade de interagir e negociar com outros atores que nem sempre formaram parte destes jogos institucionais.

Entretanto, em contraposição a um sistema integrado e compreensivo no processo decisório, obteve-se um empreendimento político caracterizado por uma relativa compatibilidade de interesses devido a uma dominância de atores de um só tipo. Isto revela uma identificação daqueles atores individualizados como significativos tecnicamente em função da suas trajetórias e experiências na gestão e trabalho meio ambiental, porém não exclusivo da intervenção estatal. Formou-se um grupo de especialistas da temática ambiental na procura de um objetivo político de consenso global com visão sistêmica sobre a Política Ambiental ambicionada. Neste grupo de especialistas, a representatividade dos interesses sociais foi organizada pelos representantes da Secretaria do Ambiente articulados nas instâncias decisórias do CONAM.

Não obstante, o processo tornou-se permeável às demandas de múltiplos interesses, através da possibilidade de abertura a novos representantes (sempre que permitido), dentro da limitação temporal para concretizar as diretrizes que impossibilitou uma sociabilização maior da proposta de trabalho. Aliás, a própria dinâmica técnica e política deste sistema de trabalho exigiu conhecimentos ‘suficientes’ sobre a temática ambiental e sobre a lógica de funcionamento dos espaços deliberativos, denotando um certo determinismo institucional, condicionador da discussão à entrada de interesses externos a um grupo relativamente homogêneo.

Ao contrário de um processo conflitivo, com discussões sem articulação, tendeu-se, por meio da metodologia utilizada da Teoria Geral de Sistemas de Luhmann e pela conformação da equipe de trabalho, a uma ‘pluralidade cooperativa’, onde a ausência de disputas maiores sobre temas antagônicos resultou em propostas valorizadas no sentido técnico, com garantias de aceitação social e política. Tais propostas racionais se dirigiram para a renovação do modelo de desenvolvimento atual para um outro sustentável, em função da inclusão de dimensões e pautas meio ambientais.

Percebe-se que, em função de interesses sociais orientados ao aproveitamento e cuidado dos recursos naturais e do espaço físico, a publicização e institucionalidade da questão ambiental, no Paraguai, adquirem lógica, configurando a temática entre disputas que, normalmente, dão preferência a aspectos formais, organizativos e institucionais da gestão, antes de privilegiarem assuntos vinculados diretamente ao meio ambiente como contexto físico e social complexo onde a inter-relação e interdependência se conjugam.

A prevalência de atores pertencentes a ONGs, ao aparelho administrativo estatal e à representação estrangeira, carregados de um poder relativo ao conhecimento técnico e de recursos econômicos, responde pela lógica inicial com a qual emerge a questão ambiental, fazendo da esfera pública, que a configura, um espaço onde nem sempre a possibilidade de interesses alheios a este grupos possam ser manifestados, sendo que fica no domínio do Estado as decisões finais sobre a gestão e o planejamento. Esta prevalência, centralizada em vocabulários racionais, vai tendendo, timidamente, a ser quebrada, tanto por iniciativa destes atores dominantes quanto por fatores externos a eles, como a emergência de novas necessidades e demandas sociais, a crescente organização social, a mudança de atitudes sociais com relação à participação em processos decisivos, ao aumento na difusão pública da temática e a sensibilização na responsabilidade cidadã a respeito da questão ambiental.

Assim, a organização político-administrativa para garantir a representação e respeito dos interesses e responsabilidades da maioria está surgindo aos poucos, entre avanços e retrocessos pelos contínuos conflitos, que, na medida que opõem posturas, tendem a propiciar o debate e abrem a possibilidade de consensos com novos participantes.

#### **4.4 A PROPOSTA DE POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL**

Através de uma construção social, a questão ambiental entra no jogo político, redefinindo indicadores como direitos humanos fundamentais, qualidade de vida, participação cidadã, responsabilidade ambiental compartilhada e utilização de recursos produtivos. Ao mesmo tempo, esta questão influencia mudanças estruturais em um Estado centralizador, no que se refere a intervenção pública, e exerce uma pressão na determinação de políticas e estratégias de ação. Estas mudanças respondem à necessidade de adequar o Estado e a sociedade a novas perspectivas que apregoam um meio ambiente mais limpo e sustentável, no tempo e no espaço, por meio do controle e/ou reversão de situações indesejáveis.

Assim, a questão ambiental ganha, aos poucos, forma legítima e formal, revestindo-se de leis e regulamentações, e definindo programas, projetos e ações estatais variadas. Entre as principais modificações, observa-se a independência da gestão ambiental das estruturas meramente produtivistas ou com orientações pouco relacionadas a esta questão. Dimensões antes relacionadas a áreas de saneamento, saúde e produção primária são também redefinidas institucionalmente, desde uma ótica ‘meio ambiental’ valorizadora do cuidado, preservação e aproveitamento racional dos recursos naturais, espaço físico e condições de vida.

Todas estas reconcietações e mudanças dão-se segundo um projeto inicial, socialmente definido, de obter uma questão ambiental cada vez mais presente no Estado e na sociedade. Tal legitimidade da questão ambiental, fruto dos atores sociais mais presentes nas esferas públicas e da alta pressão das influências externas, intenta redefinir formas de comportamento social segundo responsabilidades e deveres, determinados legalmente, para com o meio ambiente.

Nesse contexto, as dimensões necessárias, segundo Touraine (1996), para sustentar a democracia de representatividade dos interesses plurais, do exercício da cidadania e da limitação do poder do Estado, se conjugam no jogo deliberativo da questão ambiental. Tal

conjugação repercute na definição de políticas públicas ambientais e atualiza termos de organização social, econômica e ambiental futura.

A representatividade política dos interesses plurais<sup>70</sup> efetiva-se por aspectos valorativos da capacidade técnico dos atores sociais que poderiam decidir sobre a intervenção pública. Isto se justifica na necessidade de dar validade racional às decisões tomadas e de desvinculá-las da possível influência de interesses particulares, sejam políticos ou econômicos.

Porém, a representatividade política se renova progressivamente, passando de padrões decisórios puramente estatais e setoriais a grupos deliberativos com tendências plurais, onde o caráter público, de ser aberto a qualquer um, se fortalece aos poucos. Isto contribui para uma outra condição democrática, a limitação do poder do Estado.

A ruptura de estruturas rígidas nas decisões do Estado e a incorporação de novos grupos de interesses com diferentes visões induzem ao abandono de estratégias de ordenamento político pouco participativas e de conflitos dominados pela definição de arranjos institucionais e competências centralizadas. Deste abandono origina-se a possibilidade de novos atores agirem e discutirem de igual para igual com os detentores dos recursos econômicos, políticos e culturais, sobre responsabilidades, necessidades, direitos e garantias com relação ao meio no qual estão inseridos. Tal possibilidade altera as relações centralizadas de poder e legitima a deliberação política em torno dos conflitos ambientais e institucionais.

A luta pelo posicionamento institucional da questão ambiental faz, também, repensar a distribuição de responsabilidades no próprio Estado ao reorganizar competências e redistribuir funções. Nesta redefinição institucional tende-se ao fornecimento de condições institucionais que combinem um formalismo jurídico e organizativo com o dinamismo ambiental e a consideração de concepções e projetos sociais distintos.

Estas mudanças fortalecem o princípio de cidadania e a ação em prol da combinação dos esforços nas áreas jurídicas, sociais, institucionais, culturais e econômicas para solidificar a posição ocupada pelo meio ambiente na esfera pública e no sistema político.

Atualmente, há um paradoxo quanto ao exercício da cidadania. Por um lado, é considerado desde as obrigações e responsabilidades dos indivíduos sobre o meio, condicionando tal exercício às regras jurídicas e aos valores sociais e culturais. Por outro, valoriza-se a capacidade de os indivíduos se converterem em sujeitos capazes de libertarem-se

da submissão de formas de poder e modificar seu meio em função de seus interesses e do respeito aos outros. Isso conduz a duas opções de cidadania. Uma cidadania responsável em função dos deveres e obrigações impostos legalmente por lógicas e valores preestabelecidos, e por isso, condicionadora das atividades a normas previamente determinadas. E uma outra cidadania garantidora de liberdade de escolhas, das identidades e dos interesses plurais através da organização e a participação na gestão política e, principalmente, de uma consciência de cidadania responsável para com o meio ambiente.

A cidadania dependeria do grau de domínio das estruturas de poder, a fim de combinar as garantias institucionais com a possibilidade de os interesses sociais sobre o meio ambiente serem manifestados e considerados. Na relação de representatividade técnico-social, cidadania paradoxal e limitação progressiva do exercício do poder político, foi pensada uma Política Nacional Ambiental que dá prioridade a problemas, riscos e potencialidades de um meio ambiente construído na base de dimensões identificadas como representativas do sistema nacional.

A Política Ambiental é projetada por atores sociais que convertem o meio ambiente e as políticas a seu respeito em assuntos relevantes. Assim, a necessidade da Política Nacional Ambiental responde a diferentes justificativas, sendo a principal a de cumprir obrigações e compromissos internacionais. Os outros argumentos encontrados para a elaboração desta foram: consolidar a independência da questão ambiental de outros setores dentro da lógica estatal, orientar um projeto de desenvolvimento sustentável, garantir um crescimento econômico alternativo ao atual ou, simplesmente, para responder os deveres encomendados segundo objetivos determinados legalmente.

As partes que compõem a política ambiental atual se encontram difusas e construídas, sobre componentes setoriais, no ordenamento legal nacional. A proposta de uma Política Nacional Ambiental futura visa estabelecer objetivos comuns e diretrizes concretas, baseadas em princípios e fundamentos que consideram a transversalidade da questão ambiental na realidade nacional, em função a: recursos hídricos, saúde ambiental, descentralização, produção e tecnologias limpas, biodiversidade, fortalecimento institucional e políticas públicas, e, por último, áreas pantanosas.

Com tais bases e em um contexto de imprecisões e conflitos em torno da gestão ambiental pública, iniciou-se a elaboração das diretrizes preliminares para a Política

---

<sup>70</sup> Próprios da diversidade crescente de interessados pela temática e da amplitude indefinida do meio ambiente.

Ambiental Nacional. Para isso, abriu-se um processo decisório tendente a sistematizar visões setoriais, respeito a necessidades e realidades nacionais, para traduzi-las em propostas representativas de caráter geral.

A necessidade de um processo social aberto, plural e qualificado que dê conta da análise das variáveis chaves multidimensionais, previamente estabelecidas, impulsaram a democratização do processo. Porém, este processo caracterizou-se pela sua limitação na entrada de atores sociais diferentes àqueles pertencentes às estruturas estatais, classicamente responsáveis pelas decisões públicas. Assim, os conflitos durante o processo de elaboração, necessários na orientação de consensos e discussões, se reduziram a aspectos técnicos pontuais e não a uma possível diversidade de interesses e necessidades.

A elaboração das diretrizes deu-se em duas etapas: uma primeira, analítica das informações existentes sobre as prioridades e setores preestabelecidos, e uma outra, consultiva, onde uma idéia de participação vertical, de cima para abaixo, converteu-se no fator de validação dos resultados obtidos.

Dentro das limitações estruturais e temporais, as diretrizes preliminares resultaram em fundamentos sobre os quais a Política Nacional Ambiental futura deveria ser construída, em função de um desenvolvimento sustentável desejado. Tal visão futura justifica-se na necessidade de mudar o modelo produtivo e extrativista vigente, identificado, nos diagnósticos setoriais utilizados como dados base, como altamente degradador dos recursos naturais e do espaço físico. Segundo os entrevistados da pesquisa, nestes diagnósticos setoriais perceberam-se as prioridades para reverter a degradação ambiental.

Os eixos centrais sobre os quais as diretrizes preliminares propõem o objetivo geral da Política Ambiental são: a qualidade de vida das pessoas e a complementaridade entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Ao mesmo tempo, as diretrizes orientam para uma sustentabilidade ideal, desde que apregoam um meio ambiente físico livre de contaminação e protegido de impactos negativos, ao tempo que procura de um dinamismo econômico, mediante a reconversão gradual dos processos produtivos e a introdução de considerações ambientais nos setores da produção e dos serviços.

A factibilidade da mudança no modelo de desenvolvimento torna-se menos frustrante no ponto relativo ao dinamismo econômico, uma vez que procura uma reconversão progressiva nos processos de produção ao introduzir aspectos ambientais. O mesmo não acontece quanto a um meio ambiente livre de contaminação, como condição necessária para a

sustentabilidade, sendo que o modelo propõe modificações específicas na gestão produtiva e não nos próprios padrões de vida e consumo da sociedade, diretamente ligados com a contaminação do meio ambiente.

Entretanto, as possíveis limitantes que obstruam a mudança encontram obstáculos desde que as fortalezas da proposta podem ser ativadas. Neste ponto cabe ao envolvimento da cidadania na gestão pública ambiental - local, regional e/ou global – o papel de identificar sua responsabilidade e seu compromisso ecológico, exigindo que a questão ambiental continue sendo aprofundada nas discussões das esferas públicas.

A cidadania, como consciência e responsabilidade, é transformada em um fim que deve ser atingido para a sociedade paraguaia se aproximar a uma sustentabilidade ambiental e para implementar um sistema de decisões e ações com fluxo de cima para baixo e vice-versa. Tal fim combina-se com a vontade dos cidadãos de agirem na vida pública, de maneira agregada, encontrada hoje em grupos particulares espalhados no contexto social, com incipiente articulação política, e com interesses, preferentemente, pontuais e locais. Exemplos são os grupos organizados de vizinhos urbanos e rurais ou grupos de estudantes e jovens.

Esta concepção de cidadania em torno da conscientização considera necessária a interferência estatal, apoiada pelas condições institucionais providas pelas instâncias técnicas e educativas. Seria o próprio Estado quem forneceria os instrumentos e as garantias para atingir a cidadania desejada, toda vez que a sociedade civil se organize para participar.

Porém, atualmente, no Paraguai a cidadania se orienta a responder a padrões de conduta e comportamento, estabelecidos por um grupo de envolvidos que constrói, constantemente, uma concepção de meio ambiente, procurado nas bases dos recursos naturais. Estabelece uma cidadania em função dos deveres de cada um no seu meio de vida, potencializando a construção de um ator afirmado na sua dependência às regras de procedimento necessárias para a existência da sustentabilidade ambiental.

A ética e a responsabilidade da cidadania se fortalecem em uma concepção previamente estabelecida do correto ou incorreto, do permitido e do proibido no agir sobre o meio ambiente. Contudo, esta cidadania fornece condições limitadas para que as capacidades individuais e coletivas, de discutirem de igual para igual e agirem livremente na escolha das opções de vida, se potencializem. A cidadania ecológica encontra-se, desta forma, na fronteira das obrigações politicamente já estabelecidas e da construção social das responsabilidades percebidas como necessárias.

Por outro lado, a redução de uma esfera pública a um grupo de atores e a ausência de participação pública de outros, como os indígenas, enfraquece a construção de uma cidadania ampliada, porque “o limitação à esfera privada significa a *privação* dos direitos, uma vez que só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros” (Fedozzi, 2000, p. 41).

O fato de a questão ambiental estar reduzida à progressiva adesão dos valores e discursos ambientalistas daqueles mais presentes nas deliberações públicas, cria uma responsabilização ecológica diferenciada e até, às vezes, pouco substantiva dos diversos atores sociais analisados no primeiro capítulo. Isto repercute também em uma outra proposta das diretrizes preliminares, a descentralização da gestão ambiental.

Se a descentralização é entendida como uma estratégia de progressiva emergência de cidadãos participantes nas decisões públicas, em conjunto com as instituições da democracia representativas<sup>71</sup>, estimula-se um empenho maior dos grupos envolvidos nas decisões políticas em favor da livre incorporação dos novos atores na decisão e gestão ambiental, em um espaço de diálogo simétrico.

Na atualidade, a descentralização de funções ambientais estatais baseou-se na desconcentração de algumas responsabilidades na execução de estratégias meio ambientais, com pequenas transferências administrativas e financeiras para unidades de governos locais. Assim também, as responsabilidades ambientais, por não ser exclusividade do Estado, estão desconcentradas em ONGs e agências estrangeiras, o que favorece uma gestão desvinculada da centralidade estatal. Porém, a descentralização ainda não logrou atingir uma desestruturação ideal para efetivamente desconcentrar as tarefas centralizadas e incorporar estratégias de transformação na gestão ambiental.

A descentralização das funções estatais continua sendo propugnada como um ideal necessário para construção de uma progressiva ‘idéia – força’ ambiental, tanto por envolvidos estatais, privados ou civis. Atividades pontuais vão sendo realizadas na sua difusão e efetivação, principalmente através de projetos locais e municipais de gestão e poder local, com apoio de ONGs e de financiamentos estrangeiro, logrando certas garantias de condições formais (institucionais) de processamento de conflitos e alguns resultados substantivos de consenso sobre a consciência cidadã ecológica.

---

<sup>71</sup> Conforme Arretche (1996, p. 46), para alguns a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas

Finalizando, observa-se que, efetivamente, no Paraguai existe uma correspondência entre a publicização e a institucionalidade da questão ambiental e as condições democráticas. O processo no qual se deu a emergência pública desta questão e sua institucionalidade na esfera pública se conjuga com um processo democrático, em construção desde finais dos anos de 1980, pelos princípios de cidadania, representatividade plural nas decisões políticas e limitação do exercício poder político, em diferentes formas.

Esta conjugação, entre democracia e questão ambiental, possibilita, aos poucos e de forma tímida, transformações nas dinâmicas de elaboração de políticas e nas decisões em torno da gestão pública no que diz respeito a um meio ambiente comum. Porém, tais manifestações democráticas dão-se preferentemente em contextos com relações sociais assimétricas, onde o Estado continua sendo preponderante no planejamento e gestão ambiental. Não obstante, isto não tira a validade dos esforços ativados em prol da democratização e da legitimação das decisões em torno da questão ambiental no cenário político. Ao contrário, facilita as condições iniciais para ampliar e melhorar tais dimensões democráticas através do fortalecimento da consciência cidadã e da descentralização.

Tais condições para ampliar as dimensões democráticas são vistas também, pelos responsáveis políticos, como indispensáveis para atingir uma mudança do modelo socioeconômico vigente para um outro sustentável. Esta sustentabilidade considera a visão temporal – o presente e o futuro - e espacial - território e componentes - das interações e processos, principalmente naturais e sociais, presentes nos sistemas de vida - como objetivos finais.

## CONCLUSÃO

Depois de ter apresentado, no decorrer desta dissertação, uma análise das informações obtidas, segundo a metodologia e as técnicas de coleta de dados escolhidas, sintetizam-se as respostas dadas aos questionamentos dos quais surge este estudo. Para isso, retoma-se a idéia de que à esfera pública cabe uma posição central porque se torna a arena onde se dá tanto a exposição da amálgama de interesses diversos quanto a justificação de decisões políticas acertadas, ao afirmar que: “a esfera pública representa o nível onde se dá o confronto de opiniões que disputam o recurso escasso da tematização e da conseqüente atenção dos tomadores de decisão” (Costas, 1994, p. 43).

A partir da esfera pública onde se dá o confronto em torno das opiniões sobre meio ambiente, conseguiu-se compreender a emergência pública, no Paraguai, de uma questão relacionada ao meio ambiente, desde finais dos anos de 1980. Entenderam-se as prioridades dadas a aspectos de uma problemática complexa e sem limites através de certos atores sociais que expuseram publicamente idéias e valores ‘ambientais’, o que legitimou discussões e discursos em torno ao meio ambiente.

Foram identificados atores, carregados de interesses variados, que deram, e continuam dando, forma lógica à questão ambiental. Estes atores pertenciam, inicialmente, a setores do aparelho estatal, as ONGs e a representantes estrangeiros, de interesses internacionais, aos quais se somaram os grupos privados, a mídia e outros grupos sociais. Entretanto, a predominância dos primeiros atores se manifesta contínua desde a emergência pública da questão ambiental até a atualidade, e isso devido aos seus poderes políticos relativos ao conhecimento técnico e, para o caso específico das ONGs e grupos privados, pelos seus poderes organizativos e agregadores de demandas.

O meio ambiente, como assunto público, responde a uma contestação às pressões negativas exercidas sobre o meio físico e natural, a pressões e influências internacionais e a uma lenta apropriação social de perspectivas ambientalistas. A polaridade universal/local se faz presente na configuração desta temática. Universalidade presente na complexidade, multidimensionalidade e qualidade de o meio ambiente ser um bem público. O local é colocado nos debates públicos através da identificação pontual de componentes, dimensões e

problemas particulares de aspectos setoriais como: florestas e reflorestamento, vida silvestre, contaminação de águas e do espaço por agrotóxicos, erosão de solos, etc.

A emergência da questão ambiental no Paraguai responde, primeiramente, a ações de gestão que apontam o seu lado local, configurando uma temática construída na base de setores do ambiente, principalmente pelas ações de ONGs e em parte das agências internacionais. Segundo, pelo lado universal, manifestado principalmente através das intervenções do Estado e das visões trazidas de fora, ou seja, perspectivas globais assimiladas através de convênios e tratados internacionais.

Na medida em que é publicizada, a questão ambiental vai, lentamente, impactando as condições institucionais do Estado e o ordenamento legal, e formando um sistema político interessado nela. No entanto, tal impacto estatal não se dá em um só sentido, mas tanto como a emergência da questão ambiental promove a sua institucionalidade, a sua permanência na esfera pública é promovida pelas ações estatais.

O Estado vê-se influenciando pela questão ambiental, adequando, aos poucos, suas estruturas e funcionalidades às exigências sociais e técnicas, com forte pressão estrangeira, relativas a um meio ambiente construído sobre as bases dos recursos naturais. Tal adequação estatal repercute também no fortalecimento das condições democráticas, especialmente, no relativo à limitação do exercício de poder político pelas ações de diferentes atores sociais envolvidos, direta e indiretamente, na questão ambiental.

A institucionalidade da questão ambiental se relaciona com o jogo da democracia uma vez que conjuga aspectos de responsabilidade, ética, deveres e compromissos em função ao meio ambiente ou os interesses diversos dos demais atores sociais. No processo de institucionalidade da questão ambiental fazem-se sentir os conflitos presentes, configurados, principalmente, no poder político estatal relativo a competências de gestão ambiental, no poder técnico que define a sua configuração racional e nos interesses econômicos de grupos organizados privados. Assim, nesta dinâmica que faz a questão ambiental emergir publicamente e institucionalizar-se, a promoção das condições democráticas começam a serem manifestadas, passando pela limitação do poder do Estado, a representatividade política dos interesses plurais e o exercício da cidadania.

A limitação do poder do Estado dá-se tanto pela pressão das ONGs e da cooperação internacional exercida sobre o Estado quanto pela necessidade de este último se abrir a lógicas diferentes daquelas centralizadoras, próprias de uma história carregada de autoridade

exclusiva do governo. O início de uma passagem de estruturas fechadas - com pouca interferências externas aos interesses das cúpulas estatais - a condições de abertura - na incorporação de outros pareceres, novas metodologias e atores até então considerados como receptores das decisões - converte-se em um fator significativo para o processo democrático. Porém, tal condição de abertura não é progressiva na sua gradualidade, mas implica avanços e retrocessos. A condição de abertura dá-se no meio das disputas pelo exercício do poder político, com prevalência de uma valorização de aspectos técnicos do meio ambiente. Esta prevalência tende a elitizar a discussão no sistema político da esfera pública em torno de atores detentores das capacidades e idoneidades requeridas.

Pela elitização dos processos decisórios da questão ambiental, o sistema político não conseguiu produzir um resultado substantivo de consenso. Não obstante, propiciou condições formais institucionais de legitimação dos conflitos e intentou minimizar os impasses quando o consenso e o diálogo não foram possíveis.

A questão ambiental é reduzida à progressiva adesão a valores ambientalistas, analisados exclusivamente em termos discursivos e avaliados segundo critérios subjetivos. Os conflitos tornam-se transitórios por definição ao envolver impasses de valor e do poder e são expressos entre atores sociais convertidos, em função de critérios técnicos, em representantes legítimos dos interesses plurais. Assim, a representatividade nem sempre atinge a todos, dando-se para alguns atores maiores vantagens de ocupar espaços decisórios. Outros encontram-se sem representatividade por não estarem articulados nas exigências previamente estipuladas e necessárias para ocuparem espaços legítimos de deliberação, como o caso das organizações civis urbanas.

A diversidade de áreas e linhas de estudo que abarca a temática ambiental faz dela um assunto híbrido, complexo e dinâmico, sem um objeto que a envolva, específico e concreto. Isso porque se apresenta mais como uma espécie de idéia-força, dependente do empenho de um grupo de atores em favor de sua difusão, transmissão e legitimação na esfera pública. Esta 'idéia-força' repercute também no exercício da cidadania, dando a esta uma característica amorfa e variável em torno da responsabilidade ética e das obrigações para com o ambiente. Na atualidade, observa-se que a tematização da questão ambiental fomenta uma idéia de meio ambiente limitado aos recursos naturais e ao meio físico, promovendo uma postura cidadã em torno do correto ou incorreto no agir cotidiano.

No Paraguai, a cidadania tem se fortalecido na legitimação pública da questão ambiental pela geração e consolidação de debates e pela assimilação e consciência de

responsabilidades ambientais. Continua, também, sendo vista como um ideal futuro a ser atingido, segundo o expressado nos resultados das diretrizes preliminares elaboradas para a Política Nacional Ambiental futura, quando a converte em uma condição necessária para um desenvolvimento sustentável. Esta cidadania pregoada é entendida como a vontade de participação ativa, dos atores sociais organizados, nas decisões e gestão ambiental, porém, não foi convertida em uma condição onde todos os atores sociais conseguem estabelecer as mesmas condições de expressão de igual para igual, já que predominam relações de poder que condicionam a manifestação de novos atores sociais através de barreiras formais.

Através de um processo técnico de análise da situação atual de diferentes setores ambientais, considerados elos do sistema ambiental nacional, fomenta-se uma mudança na visão produtiva e na funcionalidade da gestão ambiental em contraposição à perspectiva ambiental e socioeconômica atual. Assim, a noção de sustentabilidade no tempo, presente e futuro, e na inter-relação espacial dos diferentes componentes do meio ambiente, é apregoada como elo fundamental para uma Política Nacional Ambiental futura. Esta necessidade de sustentabilidade é vista como um modo de se atingir uma qualidade de vida saudável, estipulada na própria Constituição Nacional, e uma complementaridade entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental.

Outro aspecto privilegiado nas diretrizes preliminares é a descentralização da gestão ambiental. Visa-se transferir funções, tradicionalmente focalizadas no Estado e em organizações não-governamentais e internacionais, a poderes locais, e, com isso, favorecer tanto uma participação ativa da sociedade nas decisões políticas quanto uma superação dos limites institucionais e estruturais da gestão ambiental.

Com esta síntese com base nas indagações iniciais deste estudo, conclui-se que os objetivos propostos foram alcançados e que as hipóteses construídas foram confirmadas. Porém, aclaram-se alguns aspectos. Com relação à primeira hipótese ressalta-se que a questão ambiental é efetivamente publicizada através de interesses e argumentos técnicos que privilegiam aspectos dos recursos naturais por sobre realidades sociais e possibilidades de interação de formas produtivas com noções ecológicas. Além disso, tais argumentos limitam-se a olhar o meio ambiente através de componentes individuais e não em função a sua globalidade como ecossistema, o que prejudica o alcance das ações desencadeadas.

Com respeito à segunda hipótese, confirma-se que prevalecem as relações de poder estabelecidas e os interesses dos atores pertencentes ao Estado, ONGs, grupos privados e pressão internacional nas decisões políticas, limitando o envolvimento social na

representatividade desde que são configurados conflitos em torno a quem pode e quem não pode decidir sobre as competências de gestão ambiental em detrimento de conflitos que aprofundem a questão ambiental em si mesma. Porém, observou-se também que são estes grupos os que fomentam uma proposta de mudança no modelo de desenvolvimento atual, altamente produtivista para um outro que incorpora a sustentabilidade como objetivo. Isto demonstra que a predominância daqueles grupos sociais nas decisões políticas assim como pode obstruir o fortalecimento de condições democráticas, podem também fomentar propostas de experiências que combinam questões sociológicas com ecológicas, econômicas e culturais.

No que respeita ao processo de elaboração desta dissertação, ressalta-se uma limitação inicial, convertida posteriormente em desafio pessoal. Tal limitação foi a dificuldade em assimilar teorias e conceitos das áreas sociológica e política, dada a trajetória agrônoma da autora. Considerando a escolha dos conceitos analíticos para o estudo, esta dificuldade resultou na incerteza a respeito da utilização correta e a apropriação de novos conhecimentos teóricos assim como em dúvidas nas hipóteses e objetivos. Contudo, tal desafio converteu-se em uma vantagem ao possibilitar a travessia por diferentes áreas de estudo, linhas de pesquisa e teorias diversas, ampliando, de esta forma, o campo do conhecimento.

Misturar idéias pessoais com o olhar crítico foi outro risco, presente na operação de atingir a objetivação como instrumento de compreensão, sem, com isso, desconsiderar que as relações e situações sociais estudadas fazem parte das determinações sociais do próprio mundo do pesquisador. Para limitar tal risco, adotou-se uma postura que percebesse os entrevistados como pertencentes a um contexto inter-relacionado e plural, onde todos fazem parte da dinâmica que envolve a tematização da questão ambiental. Procurou-se evitar, assim, individualizar os entrevistados e cair em julgamentos das opiniões por eles expostas.

No decorrer deste estudo surgiram, também, indagações alternativas às iniciais, as que não puderam ser respondidas pelas limitações temporais e pelos conceitos analíticos preestabelecidos que condicionavam a ampliação do campo de análise. Desta forma, fica como sugestão para uma pesquisa posterior o aprofundamento de questões relacionadas às representações sociais sobre o meio ambiente e sobre as responsabilidades cidadãs ecológicas. Assim, também, faz-se necessário identificar os interesses na questão ambiental daqueles atores menos presentes nas deliberações públicas a fim de obter um olhar diferente daquele predominante nas esferas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OBRAS CONSULTADAS

ACSELRAD, Henry. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, G.; SILVA, M. e DINIZ, N. (Org.) **O desafio da sustentabilidade**: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

ALEGRE, Arnaldo. Incendio de la OFAT cubriria robo de 25.000 kg. de agrotóxicos. **Ultima Hora**, Assunção, 2/3 ago. 2003. Seção País, p. 22.

AQUINO, Carlos. Campesinos exigen que se aclare daño a estero Tapiracuai. **Ultima Hora**, Assunção, 09 set. 2003. Seção País. Disponível em: [www.ultimahora.com.py](http://www.ultimahora.com.py). Acesso em: 10 set. 2003.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiencia nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

BADIE, B & HERMET, G. **Las Dinámicas Huérfanas**: Política Comparada. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BANSART, Andrés. **De la Ciência Política al Compromiso Político**. Venezuela: Nueva Sociedad/Universidad Simón Bolívar, 1997.

BAQUERO, César Marcello e DE CASTRO, H. C. de O. A Erosão das Bases Democráticas: um Estudo de Cultura Política. In: BAQUERO, M. (org) **Condicionantes da Consolidação Democrática: Ética, Mídia e Cultura Política**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

BASSO, Dirceu. **A produção e a gestão das políticas de desenvolvimento rural pelos agricultores familiares de Dois Vizinhos – Pr**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

BAUER, Martin e GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com Texto, Imagem e Som**: Um manual Prático. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma Teoria Geral da Política. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Trad. PUC CAMP. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1986.

COELHO, Vanessa. **Mediadores Técnicos, Tecnociência na Agricultura e a Definição Legítima da Problemática Ambiental no Campo Tecnocientífico**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

CORRÊA, Darcísio. **A Construção da cidadania**: Reflexões Histórico-Políticas. 2 ed. Ijuí: Unijuí, 2000. (Coleção Ciências Sociais).

COSTA, Sérgio. Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil. Uma Abordagem Tentativa. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p.55-65, 1995.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 35, p.121-134, out. 1997.

DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. Cap. 8: Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.

DAHRENDORF, Ralf G. **O conflito social moderno**: um ensaio sobre a política da liberdade. Rio de Janeiro: Zahar/EDUSP, 1992.

DE CASTRO, Maria Helena. Interesses, organizações e políticas sociais. **Bib**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 17-48. 1. sem.1991.

FACETTI, Juan Francisco. **Estado Ambiental del Paraguay: Presente y futuro**. Assunção: SEAM/GTZ, 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Tendências y nuevos desafios en políticas y gestión social**. Washington: INDES, 1992.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e Esfera Pública: elementos para um debate conceitual. In: Fischer, Nilton e MOLL, Jacqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FUKS, Mario. Arenas de ação e debate públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1. p. 87-113. 1998.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Bib**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1. sem. 2000.

GERHARDT, Cleyton. **Agricultores familiares, mediadores sociais e meio ambiente**: A construção da “Problemática Ambiental” em agro-eco-sistemas. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel** (As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci). Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUIDDENS, Antony. **Para além da esquerda e da direita**: O futuro da política radical. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário 76).

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

JOLLIVET, Marcel. Agricultura e meio ambiente: Reflexões sociológicas. **Estudos Econômicos**, São Paulo, IPE/USP, v. 24, n. especial, p. 183-198.1994.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações sociais e esfera pública**: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

KORB, Arnildo. **O Estatuto Ético-Político da Questão Ambiental e Relações Sócio-Ambientais Sustentáveis**. Dissertação (Mestrado), Curso de Educação nas Ciências, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2002

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: FURB, 2000 (Coleção Sociedade e Ambiente 5).

LENOIR, Remi. Objeto sociológico e problema social. In: MERLLIÉ, Champagne. **Iniciação à prática sociológica**. Petrópolis, Rio de Janeiro : Vozes, 1996.

LIMA, Patricia. Investigan bolsitas enterradas. **Ultima Hora**, Assunção, 10 set. 2003. Seção País. Disponível em: [www.ultimahora.com.py](http://www.ultimahora.com.py). Acesso em: 10 set. 2003.

MASULLI, Blanca. et. al. **Recursos Naturales del Paraguay utilizados en el proceso de desarrollo: un enfoque desde el punto de vista de la diversidad biológica**. Dissertação (Mestrado), Curso en Ciencias Ambientales y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Asunción, Assunção, 1997.

MOURA, Lino Geraldo **Indicadores para a avaliação da sustentabilidade em sistemas de produção da agricultura familiar: o caso dos fumicultores de agudo – Rs**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

O'BRIEN, Martin e PENNA, Sue. **Theorising welfare state**: enlightenment and modern society. Londres; Sage, 1998. Parte 3, cap. 6: Political Ecology.

PARAGUAY. Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales. **Compilación de Legislación Ambiental**: Leyes y Decretos Nacionales. Assunção: 1996. (Tomo I).

PARAGUAY. Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales. **Compilación de Legislación Ambiental**: Convenios, Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por la República del Paraguay. Assunção: 1996. (Tomo II).

PARAGUAY. Congreso De La Nación Paraguaya. **Constitución Nacional de la República del Paraguay del año 1992**. Disponible em: <http://www.abogados.com.py> Acceso em: 20/07/2003.

PARAGUAY. Congreso De La Nación Paraguaya. **Ley N° 40/90** Que Crea la Comisión Nacional de Recursos Naturales. Disponible em: <http://www.idea.org.py> Acceso em: 28/07/2003.

PARAGUAY. Congreso De La Nación Paraguaya. **Ley N° 908/96** Que Modifica y Amplia la Ley N°369, del 1 de diciembre de 1972, que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). Disponible em: <http://www.idea.org.py> Acceso em: 28/07/2003.

PARAGUAY. Congreso De La Nación Paraguaya. **Ley N° 716/96** Que sanciona delitos contra el Medio Ambiente. Disponible em: <http://www.idea.org.py> Acceso em: 28/07/2003.

PARAGUAY. Congreso De La Nación Paraguaya. **Ley N° 1561/00** Que Crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo del Ambiente y la Secretaria del Ambiente. Disponible em: <http://www.idea.org.py> Acceso em: 28/07/2003.

PARAGUAY.. ENAPRENA/SSERNMA/MAG **Estrategia Nacional para la Protección y el Manejo de los Recursos Naturales del Paraguay**. Assunção: SSERNMA/MAG e GTZ, 1996 a.

PARAGUAY. ENAPRENA/SSERNMA/MAG. **Lineamientos Sectoriales para una Política Nacional de los Recursos Naturales y el Ambiente**. Assunção: SSERNMA/MAG e GTZ 1996 b.

PARAGUAY. Presidencia de la República. Decreto Ley N° 10961/00. Por el cual se modifican los artículos 14 y 39 al 49 del Decreto n° 10579 de fecha 20 de setiembre de 2000, “por el cual se reglamenta la ley n° 1561/2000” “que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”. **Gaceta Oficial de la República del Paraguay**, Assunção, s/n, 2000. Disponible em: <http://www.idea.org.py> Acceso em: 28/07/2003.

PARAGUAY. SEAM. **Lineamientos Básicos para una Política Nacional Ambiental**. Assunção: 2002.

PARAGUAY. Secretaria Técnica de Planificación. **Análisis Sectorial de Residuos Sólidos Municipales**. Assunção: 2002. Disponible em: <http://www.paraguaygobierno.gov.py>. Acceso em: 18/09/2003.

PNUD/DGEEC. **Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano Paraguay 2003**. Assunção: 2003.

PACHECO, Regina Silvia. et. al. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 35, s/p. 1992.

PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação** São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. Cap. 3: Sociedade civil: Sua democratização para a reforma do Estado.

PINTO, Louis. Experiência Vivida e Exigência Científica de Objetividade. In: MERLLIÉ, Ch. **Iniciação à Prática Sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

RICOTTO, Alcides. **Uma Rede de Produção e Comercialização Alternativa para a Agricultura Familiar: o Caso das Feiras Livres de Misiones, Argentina**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

RODRÍGUEZ, José Carlos e ARDITI, B. **La sociedad a pesar del Estado: Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay**. Assunção: El Lector, 1987.

SACHS, W. Anatomía Política do Desenvolvimento Sustentável. In: **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, IBASE / Ed. Moderna. Ano 1. n. 1. p. 11-23. nov. 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-modernidade**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SELLÉS, Christian. El tráfico ilegal de animales y sus consecuencias. **Noticias**, Assunção, 03 ago. 2003. Seção Enfoques, p. 19.

SEQUERA, Guillermo. Cultura Ecológica en el Paraguay. Consideraciones antropológicas sobre educación, medio ambiente y sociedades. **Suplemento Antropológico**, Assunção, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica. V. XXXVI, n. 1, p. 245-324, jun./ 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “Participação Popular”**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese (Doutorado), Programa De Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

TOURAINÉ, Alain. As Possibilidades da Democracia na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 1, v.1, jun./ 1986.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a Democracia?** 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

WOLF, E. Aspects of Groups Relations in a Complex Society: México. In: SHANIN, T. (ed.) **Peasants and peasant societies: selected readings**. Harmondsworth: Penguin Books, 1971.

## APÊNDICE

<b>APÊNDICE A</b> Relação e Identificação dos Entrevistados.....	<b>129</b>
<b>APÊNDICE B</b> Roteiro de Entrevista.....	<b>130</b>
<b>APÊNDICE C</b> Entrevista N° 3.....	<b>131</b>
<b>APÊNDICE D</b> Quadros.....	<b>136</b>
<b>APÊNDICE E</b> Instituições com Desempenho Público Ambiental Anteriores da Década de 90.....	<b>140</b>

### APÊNDICE A Relação e identificação dos entrevistados

Nº	Nome	Local/Data de entrevista	Profissão	Especialização	Experiência em trabalho com o meio ambiente	Vinculação com a elaboração das Diretrizes Básicas	Vínculo de Emprego
01	Oscar Ferreiro	Projeto GEF/PNUD da SEAM 29 - abril - 2003	Engenheiro Agrônomo	Máster em Recursos Naturais pelo CATIE, Costa Rica	Professor da Universidade Nacional de Assunção – Disciplina Políticas e Administração de Recursos Naturais	Nenhuma	Projeto GEF-PNUD PAR/98/G33 “Iniciativa para la protección de Áreas Silvestres” - SEAM.
02	Antonio Spiridonoff	Projeto ENAPRENA da SEAM 30 - abril - 2003	Engenheiro Florestal		Experiência de 13 anos de trabalho voluntário como guarda parques.	Membro da Equipe Consultora contratada para a Elaboração dos Lineamentos Básicos	Consultor particular da GTZ
03	Victor Benitez	ONG Alter Vida 06 - maio - 2003	Engenheiro Agrônomo		Membro da ONG Alter Vida desde o ano 1987 em projetos de Desenvolvimento Rural Sustentável, Manejo de Recursos Naturais e Biodiversidade.	Representante da Rede de ONGs Ambientalistas do Paraguai	Programa Biodiversidade da ONG Alter Vida Representante da Rede de ONGs Ambientalistas
04	Orlando Oporto	SEAM 05 - maio - 2003	Geólogo		No trabalho ambiental desde o ano 1991 como empregado na SSERNMA e em projetos particulares para PNUD.	Coordenador da Comissão de Gestão de Bacias Hídricas	Pertencente à Direção Geral de Proteção e Conservação dos Recursos Hídricos da SEAM.
05	Venus Benítez Liseras	SEAM 12 - maio - 2003	Educadora Ambiental			Coordenadora da Comissão de Educação Ambiental.	Pertencente à Direção de Informação Ambiental -SEAM
06	Isabel Gamarra de Fox	SEAM 04 - maio - 2003.	Bióloga	Máster em Ciências Ambientais e Políticas Públicas, UNA, Assunção - Paraguai.	Desde o ano 1980 na área de biodiversidade, inicialmente como voluntária.	Diretora da Direção de Investigação Biológica do Museu Nacional de História Natural do Paraguai	
07	Milciades Vázquez	SFN do MAG 12 - maio - 2003	Engenheiro Agrônomo		Trabalhando na área ambiental do MAG desde a SSERNMA.	Nenhuma	Diretor do Departamento de Educação, Extensão e Pesquisa do MAG.
08	Nery Agüero	SEAM 05 - maio - 2003	Engenheiro Agrônomo			Diretor de Planejamento Estratégico da SEAM	Diretor de Planejamento Estratégico -SEAM
09	Victoria Aguilar	SEAM 05 - maio - 2003	Engenheira Agrônoma			Comissão de Convênios e Tratados Internacionais	Diretora da Direção de Informação Ambiental -SEAM

Fonte: Elaboração própria

## **APÊNDICE B Roteiro de Entrevista**

### **1 Identificación**

- 1.1 Nombre; edad; profesión, calificación.
- 1.2 Institución; Cargo; Antigüedad en el cargo.
- 1.3 Relatar Experiencias en actividades ambientales

### **2 Participación en la Producción de las Políticas:**

- 2.1 Participación institucional, de la organización, etc. en el proceso de formación de la política.
- 2.2 Vinculo del entrevistado al proceso de elaboración de la política.
- 2.3 Otras personas de la institución en este proceso: como participaron.

### **3. Origen (iniciativa) de la política.**

- 3.1 Quien o a partir de que situación se pensó esta política.
- 3.2 Problemas diagnosticados; como fueron diagnosticados
- 3.3 Soluciones alternativas a este programa. Quien presentó

### **4. Propuestas institucionales para este política**

- 4.1 Interés específicos ...
- 4.2 Espacios para discutir las propuestas ( Reuniones : abiertas / cerradas: previas / generales...); frecuencia de las reuniones; convocatorias (como, quien participaba) de la institución, b) invitados...

### **5 Argumentos del entrevistado**

- 5.1 Con relación a la propuesta institucional.
- 5.2 Oposición entre sus ideas y las que representaba
- 5.3 Autonomía de los representantes con relación a sus instituciones para la toma de decisiones, debían ser debatidas antes con sus superiores, compañeros, etc.

### **6 Conflictos de intereses**

- 6.1 Propuestas diferentes entre grupos, doble representación de un sector o propuestas, etc. Como eran superados.
- 6.2 Dificultades encontradas para la formulación e implementación de las políticas: formalidad de los procedimientos, burocracia, imposición de ciertas ideas.

### **7 Proceso decisorio**

- 7.1 Organización de las propuestas para el debate (grupos de trabajo / tiempo de preparación / división de compromisos.
- 7.2 Discusión de las propuestas : decisiones en consenso o votación.

### **8 Potencialidades de las políticas ambientales**

- 8.1 En el tiempo: factibilidad, supuestos, riesgos.
- 8.2 En el espacio : durabilidad (sustentabilidad) disponibilidad de recursos, limitación de los recursos humanos, económicos, culturales, técnicos.

### **9 Evaluación**

- 9.1 Parecer (evaluación) sobre la participación de otros actores en las negociaciones; Quienes.
- 9.2 Relación o representación con grupos que no participaron de las formulaciones.

### **10 Propuesta para mejorar**

- 10.1 Las elaboraciones de futuras políticas (en base a su experiencia en este proceso).
- 10.2 El carácter democrático o no Del proceso
- 10.3 Para el futuro este debe ser el modelo?

## APÉNDICE C Entrevista N° 3

### ENTREVISTA N° 3

Entrevistado: Victor Benitez

Fecha: 06/05/03

Lugar: ONG Alter Vida

Profesión: Ingeniero Agrónomo

Cargo: Representante de la Red de ONGs Ambientalistas del Paraguay

Experiencia: Trabajando desde el 89 en proyectos rurales y ambientales en la ONG Alter Vida.

Especialización: Agricultura Sostenible en La Habana, Cuba

**Pregunta:** *Cómo la Red de ONGs ambientalistas del Paraguay vio el proceso de elaboración de los lineamientos, tanto el proceso de redacción como el proceso de divulgación?*

**Respuesta:** Antes del lineamiento hay que hablar del proceso de institucionalidad del tema ambiental en nuestro país. Desde la década de 90 que la Red viene insistiendo con la institucionalidad del tema ambiental. Cuando eso no existía todavía ninguna figura administrativa para institucionalizar el tema ambiental y la Red actuaba, en esa época, en una instancia más legislativa y se creó la famosa Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales (CONADERMA), por ley 40/91. Esa instancia, más bien, era para ir canalizando la parte legal de todos los temas ambientales.

Si haces una revisión de las leyes que se aprobaron, comparado con las leyes ambientales que no teníamos, surgen todas a partir del 91 al 95: ley de delito ecológico, ley de impacto ambiental, ley de áreas protegidas. Varias leyes en ese proceso se hicieron y fue con una alta colaboración de las instituciones miembros de la Red.

Se trabajaba directamente con el parlamento y con la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre, la que no tenía una instancia independiente, dependía todavía del MAG. Hasta que se hizo un reordenamiento y se crea la Sub-Secretaría de Recursos Naturales. Ahí estaba la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre.

Desde esa época se veía que las instancias ambientales todavía no estaban independizadas para la toma de decisiones porque estaban mezcladas con producción, con agricultura. El que tenía que representarnos era el Ministro de Agricultura y Ganadería, que es un ministerio productivista.

**Pregunta:** *Cuál era la postura de la Red?*

**Respuesta:** Se trabajaba desde CONADERMA para la formación de un Ministerio del Ambiente. La propuesta histórica de la Red es que debíamos tener un Ministerio del Ambiente. Trabajamos el Anteproyecto de Ley, pero se presenta a la Presidencia una otra propuesta de que sea una Secretaría y esa es la propuesta que el Parlamento aceptó, después de varios años de lobby, entrevistas, de trabajar en el anteproyecto de ley. Así se crea la Secretaría del Ambiente. Habíamos apostado a que fuera un Ministerio Nacional, en el fondo lo que a nosotros nos interesaba es la institucionalidad del tema ambiental. Nuestra opción o propuesta era Ministerio pero salió Secretaría. Al salir la Secretaría nosotros apoyamos porque ya era una forma de independizar el tema, de un ministerio productivo hacia una secretaría más ambientalista.

Y sale la ley que crea el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM) que está conformado por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaría del Ambiente (SEAM).

**Pregunta:** *Cuál sería el papel de la Red en el CONAM?*

**Respuesta:** El CONAM es el que tiene que definir las políticas en temas ambientales, así dice la ley de creación. Sale la ley, se presenta y hay ya la primera puja para ver quienes tenían que estar en el CONAM.

Hoy día existe un desbalance en cuanto a la representatividad de la sociedad civil en el CONAM, solamente están la Red de ONGs Ambientalistas, la Red de Indigenistas, está también la Asociación de ONGs del Paraguay. En cambio todas las secretarías del Ambiente, de diferentes direcciones de ministerios están representadas. También está representado un sector privado productivo que es la

FEPRINCO o Federación Paraguaya de Industria y Comercio así como la Asociación Rural del Paraguay\*\*\*.

En el CONAM están todas las Gobernaciones pero como representantes de organizaciones de la sociedad civil existe un desbalance, hay muy poca representación. Nosotros tenemos un titular y un alterno. Pojo'a ju también tiene un titular y un interno. Y por reglamento interno las decisiones se toman por mayoría simple y ahí nosotros siempre estamos en desventajas porque los empleados públicos jamás van a patear contra su olla.

**Pregunta:** *Cómo se manifiesta eso?*

**Respuesta:** Los representantes del Ministerio no tienen mucha independencia para tomar posturas, las posturas tienen que ser institucionales y muchas veces ellos actúan como un bloque o actúan en silencio o se entiende perfectamente ese conjunto de intereses que ellos tienen, los empleados públicos. Es un problema que tenemos que ver cómo salvar, por lo menos si hubiese mayor representación de las organizaciones sociales, incluir ahí las ONGs fue la primera lucha que nosotros tuvimos, dijimos que tenían que haber más representantes de las organizaciones civiles. Ese fue el primer pa'a\*\*\*\*.

**Pregunta:** Existieron otros problemas?

**Respuesta:** El segundo pa'a fue la falta de liderazgo en el tema ambiente, en estos tres años se han cambiado 3 o 4 veces de Ministro del Ambiente y cada uno llega con su propia agenda. No hay una agenda que pueda ser seguida y eso ha creado ciertos problemas en el CONAM porque prácticamente los miembros del Consejo somos convidados de piedra muchas veces en cuestiones internas partidarias porque en la SEAM, lastimosamente, todos los ministros que pasaron fueron imposiciones por sectores políticos, por sectores interesados.

Si algún Secretario del Ambiente no le responde a la Federación Paraguaya de Madereros, tienen los canales para derrumbarlo. Lo mismo ocurre con los negociantes de vida silvestre, si no le autorizan sus permisos también tienen sus instancias y canales políticos para hacerle volar al Secretario del Ambiente y con esa inestabilidad institucional no hay política que se pueda llevar a cabo. Es un problema de liderazgo, es un problema de institucionalidad.

Con la creación de la SEAM no hemos resuelto el problema institucional que es lo que siempre pretendimos, por eso nunca estuvimos de acuerdo con los cambios, que uno empieza, hay que hacerle seguimiento, tiene que haber una participación de la sociedad civil, tiene que haber una contraloría de la sociedad para que funcione. No porque no le firmó su permiso de vida silvestre, no porque salió un decreto o una resolución declarando pausa ecológica se levantan los madereros, utilizan sus presiones políticas y le hacen volar al Secretario Ejecutivo.

**Pregunta:** *El tema es por mayoría simple?*

**Respuesta:** En el CONAM sí, eso es para la definición de la política. En los cambios de los 4 ministros de la SEAM, jamás estuvo involucrado el CONAM, ni a favor ni en contra porque el CONAM se reúne 4 veces al año y generalmente cuando nos vamos a la reunión, desayunamos un nuevo ministro abriendo la reunión. Más o menos así es.

Nosotros vemos un problema en la conformación del CONAM, problema que está ya en la propia Ley porque el que preside el CONAM es el Ministro y el Secretario del CONAM es el director de Planificación. En un hipotético caso que los representantes del CONAM no estemos de acuerdo con la gestión del Secretario Ejecutivo y el que tiene que firmar por el CONAM es el propio Ministro, cómo el Ministro va a firmar una nota en contra suya? Y ese es un problema que existe. El CONAM dice: "apoyamos o no la gestión de este ministro", queremos enviar una nota al Presidente de la República pero tiene que firmar el ministro. Ese tipo de problemas son los que tenemos en el Consejo a nivel muy interno.

En este proceso, también por Ley habla, se tienen que conformar las Comisiones Técnicas que son las encargadas de elaborar las propuestas en diferentes temas para la PNA. Así hay una comisión de biodiversidad, de uso de temas forestales, varias comisiones para producir un documento o propuesta, presentarlo en el pleno del CONAM, estudiarlo, aprobarlo y tomarlo como una política.

---

\*\*\* Organización de los ganaderos.

\*\*\*\* Pa'a: Palabra en guaraní que significa problema, tropiezo.

**Pregunta:** *De ahí surgen los Lineamientos Básicos?*

**Respuesta:** Cuando hubo varios cambios, al tercer ministro se le ocurrió autorizar el trabajo de los lineamientos de la política ambiental. Ya que las Comisiones Técnicas no estaban funcionando, con el apoyo de ENAPRENA se ve la necesidad de hacer este proceso interno. Se hizo un proceso de discusión interna de los temas que ya estaban definidos por el CONAM. Hay una resolución que aprueba cuáles son esas Comisiones Técnicas por el CONAM, las que tienen que trabajar, producir los documentos a ser analizados en el pleno.

Había un vacío porque no se sabía hacia donde ir, entonces sale la propuesta de hacer lo que se llamaba los lineamientos generales. En la conformación de los equipos, primero, por todos los referentes técnicos de la SEAM, se hizo varios procesos, yo participé en algunas discusiones y ese documento posteriormente se socializó con diferentes sectores. Llegaron a la Red a presentar los lineamientos, dejaron un tiempo para que opinemos sobre eso y una vez terminada la consultoría, en una reunión, que fue el año pasado, se presentó el resultado de los lineamientos. Quedó ahí, se guardó y quedaron los lineamientos.

**Pregunta:** *Cómo ven ustedes los Lineamientos?*

**Respuesta:** Es un documento bastante interesante, para nosotros por lo menos, y es uno de los documentos más auspiciosos en los últimos años, viene a ser una sistematización. Esos lineamientos servirían para la definición de la PNA. Eso se hizo con el apoyo de ENAPRENA, autorizó el ministro, se presentó en el CONAM el principio y el final, se socializó por varios ministerios, por varios sectores se llevó, todos aplaudimos, los que pudimos colaborar, colaboramos. Terminó la consultoría y bum! se guardó ese documento.

Hay un proyecto financiado por el BID para el fortalecimiento del sistema ambiental, fortalecimiento institucional. Por imposición de la banca unilateral, que eso ocurre en todos los países y nosotros no nos escapamos de eso, hay que hacer una consultoría internacional para revisar la política ambiental y qué hace esta consultoría? Se consorcia parece ser una consultora, gana y viene a repetir todo lo mismo que ya se tiene. Hace circular un cuadernillo donde dice: qué piensa usted que tiene que ser el CONAM?: deliberativo, consultivo, no sé que cosa más. Entonces yo dije en una reunión del CONAM que nosotros como Red no íbamos a responder esa pregunta porque era una falta de respeto y una falta de conocimiento de los procesos porque lo que estaba siendo preguntado está en la propia ley y si ellos dicen: vamos a modificar algunos artículos de la ley es otra cosa, podemos opinar. Pero si la ley dice cuáles son las funciones del CONAM por qué tenés que volver a preguntar lo mismo. Aparentemente no sabían sobre lo que se hizo del proceso ya llevado y empieza a hacer todo de nuevo. Lo que nosotros le dijimos a los responsables del CONAM, en la última reunión, es que modifiquen los términos de referencia y en todo caso que se incluya en esta consultoría que tienen que hacer una revisión y tomar como punto de partida lo que ya se hizo. Y lo que ya se hizo está en los lineamientos, a partir de ahí tienen que continuar, no volver a hacer todo de nuevo, terminar un documento, el día de mañana va a venir otra consultoría a hacer lo mismo y así no se puede avanzar. Eso es lo que ocurrió.

El lineamiento es un documento bastante interesante como punto de partida, se guardó, vino una consultoría internacional, hay que cumplir con los requisitos del BID, hay que contratar una consultoría, se contrató y se está queriendo hacer lo mismo. Ante eso nosotros en el CONAM nos opusimos, tanto la Asociación como la Red, donde dejamos constancia en acta que ese tipo de procedimientos nosotros no íbamos a avalar.

En esa situación está el tema del CONAM y de la SEAM, hasta hoy día no se puede cumplir lo que establece la ley que es definir las políticas por lo cambios permanentes, por la falta de seguimiento a lo realizado, por la falta de liderazgo institucional. En esas condiciones no se puede y hay una anarquía interna.

**Pregunta:** *Cuáles es la repercusión de eso en la temática ambiental?*

**Respuesta:** Eso atenta con las pocas políticas que se tiene y están estancados y van a seguir estancados. Hoy día la SEAM es confundida con un ONG porque hay proyectos de la Secretaría que tienen más visibilidad, o sea, el proyecto más que la propia Secretaría. Eso también es un problema que ya hemos visto y estamos criticando. Se van y se presenta este proyecto del Parque 33 en Concepción donde yo estuve presente. Toda la presentación visual era Paraguay Silvestre, un salón lleno de Paraguay Silvestre, Paraguay Silvestre, un estandartecito de la SEAM que ni se veía, estaba el

representante ahí de la Secretaría del Ambiente que era el ingeniero Oscar Valdéz, habló él y al terminar el evento lo que a la gente se le queda es Paraguay Silvestre y dicen: cómo nosotros podemos presentar proyectos a Paraguay Silvestre? Siendo Paraguay Silvestre un proyecto de una institución. No hay una visibilidad manifiesta de la SEAM en los diferentes proyectos que tiene, así cada proyecto es una autoridad en la SEAM y anda por su cabeza.

**Pregunta:** *Borraría la función propia de la SEAM?*

**Respuesta:** Claro, la institución debe ser visibilizada. El proyecto tiene que actuar por detrás para visualizar la institución. Esto se hace al revés, el proyecto es más importante que la institución. Eso es una anarquía y contribuye muy poco para la seriedad de la institución. Entonces en la SEAM cada persona es una institución y habla no de sus funciones que le compete sino habla de la SEAM que a lo mejor no le compete por organigrama o orden jerárquico o principio de actividad, sino le compete al ministro o a la dirección de planificación que son los representantes visibles de la institución. No los técnicos, los técnicos tienen que cumplir con sus roles técnicos, no con roles institucionales. Vos te vas a la SEAM a hablar y una persona es una institución. Son compartimentos estancos más o menos y en esas condiciones no se puede construir la institución. Inclusive hay imposiciones ahí dentro, no solamente políticos sino de ciertos sectores.

**Pregunta:** *Me dio la impresión sin embargo de que no hubo ingerencia política, sino que se dedicaron a hacer algo técnico y salió algo impresionante. Vi que no tienen muchas presiones pero sí mucha capacidad. Será que las capacidades están obstruidas por los problemas que mencionas?.*

Sí, así es.

**Pregunta:** *Con relación a esas leyes que mencionabas del 95 y otras épocas, quiénes elaboraban esas políticas, era una comisión?*

**Respuesta:** En esa época la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre (DPNyVS) era mucho más fuerte institucionalmente que ahora. La SEAM en su conjunto y los proyectos estaban encaminados desde la DPNyVS.

**Pregunta:** *Y el Parlamento, cuál es su influencia actual en la elaboración de las políticas ambientales?*

**Respuesta:** La Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales del Parlamento (CONADERMA) debería desaparecer porque hay una sobreposición de funciones con el CONAM. En ese momento se justificaba la CONADERMA pero desde la creación del SISNAM, hay ciertas funciones que no le compete pero sí al CONAM. El procedimiento, sería para la promulgación de las leyes y las políticas ambientales, que el CONAM sea la instancia donde se elaboran las políticas, y si eso hay que sacar por ley el ejecutivo presenta eso en el Parlamento porque el Parlamento sigue teniendo las Comisiones: de Presupuesto, de Medio Ambiente y en esas comisiones se deberían estudiar las propuestas del CONAM para promulgarlo como ley. O sea el procedimiento sería el CONAM, eso de parte del ejecutivo, porque el ejecutivo puede presentar proyectos de Ley, y el que tiene que presentar es el CONAM al Parlamento Nacional y se derivan a las comisiones que tienen que estudiar.

**Pregunta:** *Cómo sería entonces la posición de la Red sobre la sustentabilidad de esas políticas con relación a la forma como están siendo elaboradas?*

**Respuesta:** Lo que se tiene que hacer es buscar la estabilidad institucional de la SEAM, quiere decir, el que viene tendría que tener estabilidad, entonces los procesos van a ser diferentes. El nuevo Secretario tiene que revisar o impulsar todo lo que ya se hizo, no empezar todo de nuevo.

Buscar, también, la instancia de participación de todos los diferentes sectores de la sociedad civil porque, legalmente, se habla mucho de la descentralización, la SEAM, por Ley, está obligada a descentralizar el tema ambiental, formando los consejos regionales, en esos consejos regionales se tienen que discutir las propuestas de las políticas y ahí también tienen que participar los diferentes actores, ya sean: organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, ONGs locales, municipios y elevar a la instancia del CONAM central, por llamarlo así, esas inquietudes, la validación de las propuestas que se van generando en los consejos regionales. ¿Cuál tiene que ser el rol de la SEAM?

Crear los consejos regionales y que en esta instancia con toda la participación se discutan las propuestas de las políticas.

Si no se tiene estabilidad este proceso no se va a culminar y finalmente, como hay plazos que cumplir, porque por Ley se establece en qué tiempo debes tener la política para llegar a que unos consultores van a elaborar la política y después la implementación y la validación va a ser un conflicto de nunca acabar porque las organizaciones se van a sentir excluidas, por no formar parte del proceso, y van a empezar a ponerle trabas. Porque el concepto de participación que nosotros tenemos es que desde el diseño hasta la implementación y el monitoreo todos los sectores involucrados con el tema deben participar, no que el diseño lo hagan unos consultores y después la implementación sobre todo lo cocinado, te digan: esto es lo que hay que hacer. Ahí empiezan las trabas.

**Pregunta:** *Y hasta ahora cómo se dio la participación?*

**Respuesta:** La participación se dio hasta la elaboración de los lineamientos. La tarea pendiente que queda, si definir las políticas ambientales, tomar como punto de partida los lineamientos, buscar una estabilidad institucional, conformar los consejos regionales, discutir en esas instancias, incorporar los aportes y después ya presentar en el Parlamento para que se defina una vez por todas nuestra política ambiental. Si no se hace ese proceso, todo va a quedar en papeles y ya la gente no se quiere prestar, con su presencia, para que con eso se validen ciertos procesos en nombre de la participación, cosa a la que están muy mal acostumbrados los consultores.

**Pregunta:** *Y como está siendo manejada hoy la cuestión ambiental?*

**Respuesta:** Actualmente existe por ejemplo un convenio firmado entre la SEAM y la Red de ONGs Ambientalistas del Paraguay, la Contraloría Ciudadana y la Asociación Nacional de ONGs pero son esfuerzos aislados como la Estrategia Nacional de Biodiversidad que está siendo elaborada ahora en la SEAM. Lo lógico es que del convenio se tenga la política, que no está hecha, y de ahí elaborar la estrategia, la que sí está siendo redactada y debe terminar en mayo. La pregunta es cómo incorporar la estrategia si no hay política? Y es un ejemplo entre varios.

## APÊNDICE D Quadros

**Quadro N° 1. Algumas agências de cooperação e fundações internacionais que trabalham com meio ambiente e descentralização**

<i>Sigla</i>	<i>Nome da Agência</i>	<i>Algumas ações de cooperação</i>
AID	Agencia Internacional para o Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Financiamento da preparação de um documento de Políticas, Estratégias e Atividades de uma Boa Gestão Municipal.</li> <li>● Cooperação para uma revisão do Programa de Governo período 1999-2003 com ampla participação cidadã.</li> <li>● Programa de Democracia com estudos relativos à criação de foros de discussão e análises de processos de descentralização.</li> </ul>
AECI	Agencia Espanhola de Cooperação Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Trabalhos de interação positiva entre a comunidade e os parques naturais ou sítios históricos com trabalhos de restauração de patrimônios culturas e históricos nacionais.</li> </ul>
C-UE	Comissão da União Européia	
JICA	Japonesa de Cooperação Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Apoio a governos locais no manejo de resíduos sólidos na capital.</li> </ul>
GTZ	Deutsche Gesselschaft Für Technische Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Planejamento e execução da reforma do setor ambiental no Paraguai.</li> </ul>
UNESCO	Organização das NNUU para a Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Como Sistema das Nações Unidas realizou propostas referentes à descentralização e fortalecimento da gestão local, seja com instituições estatais ou com ONGs.</li> </ul>
OPS/OMS	Organização Pan-americana da Saúde	
UNICEF	Organização das NNUU para a Criança e a Infância	
PNUD	Programa das NNUU para o Desenvolvimento	
TNC	The Nature Conservancy	
WWF	Fondo Mundial para a Natureza	
AVINA	Fundação AVINA	
USAID	Agência de USA para o Desenvolvimento Internacional	

Fonte. Elaboração própria com dados de FACETTI (2002).

**QUADRO N°2: Legislação ambiental do Paraguai anterior ao ano 1990.**

<b>Del Poder Legislativo</b>	
<i>Ano de promulgação/ Número da Lei</i>	<i>Competência</i>
1914/Lei N° 93	Que estabelece o regimen de exploração de minas
1924/Lei N° 698	Que modifica a lei de minas N° 93 de 24 de agosto de 1914
1960/Lei N° 622	De colonizações e urbanizações de fato
1963/Lei N° 852	Que cria o Instituto de Bem-estar Rural
1969/Lei N° 166	Que estabelece o regimen fiscal para a importação de inseticidas, fungicidas, herbicidas e fertilizantes, bulbos e sementes para semeadura e matéria prima utilizável para a industrialização de fertilizantes de todo tipo e abono em geral.
1972/Lei N° 369	Que cria o Serviço Nacional de Saneamento Ambiental
1973/Lei N° 422	Florestal
1981/Lei N° 904	Estatuto das Comunidades Indígenas
1983/Lei N° 1053	De cadastro da cidade de Assunção
1984/Lei N° 1107	Que autoriza com modificação o contrato de concessão subscrito entre o governo da República de Paraguai e a firma “Superior Oil Internacional Company”, para realizar trabalhos de prospeção e exploração de hidrocarburos sobre uma área.
1985/Lei N° 1163	Que cria parques “Paz del Chaco” em tudo o país.
1988/Lei N° 1356	Que modifica o artigo 1° da Lei N° 1227 de 21 de junho de 1967 sobre taxa de serviços sanitários a cargo do Ministério de Agricultura e Pecuária.

Fonte. Elaboração própria com dados de [www.idea.org.py](http://www.idea.org.py) Acesso em 10/02/04.

**QUADRO N° 3: Principais leis explícitas ambientais do Paraguai desde o ano 1990.**

<b>Del Poder Legislativo</b>	
<i>Número da Lei/ano de promulgação</i>	<i>Competência</i>
42/90	Utilização e depósitos de produtos tóxicos.
96/92	De Vida Silvestre.
123/92	Que adotam novas formas de Proteção Fitosanitaria.
294/93	De Avaliação de Impacto Ambiental.
424/94	De Coordenação da Política Sanitária e de medidas de preservação de comunidades indígenas e do meio ambiente.
515/94	Defesa dos Recursos Naturais.
352/94	Áreas Silvestres Protegidas.
515/94	Que proíbe a exportação e tráfico de rolos, troços e vigas de madeira.
536/95	Fomento do Florestamento e Reflorestamento.
779/95	De Proteção de Não Fumadores.
716/96	Delito Ecológico.
1100/97	De prevenção da poluição sonora.
1160/97	Do Código Penal que castiga a tentativa de delito contra as bases naturais da vida humana.
<b>De outras instâncias estatais</b>	
<i>Número</i>	<i>Competência</i>
Resolução do MSPBS N°87/1992	Utilização de pesticidas organoclorados em cultivos hortícolas, frutícolas, cereais, oleaginosas.
Decreto Da DPNVS N°14/97	Pela que se estabelecem requisitos para introdução de espécies exóticas, estabelecimentos de criadores e zoológicos, acesso a cotas e requisitos para a apresentação de projetos de aproveitamentos.

Fonte: Elaboração própria com dados de FACETTI (2002) e CONADERNA (2000)

**Quadro N° 4 Alguns Convênios e Tratados assinados pelo Governo Paraguai.**

<i>Acordo</i>	<i>Ano</i>	<i>Instâncias criadas para atendê-lo</i>
CITES ou Convenção sobre comércio de espécies de Fauna e Flora silvestres Ameaçadas	1991	
Proteção da Capa de Ozônio na Convenção de Viena	1987	Programa PAÍS
Convênio das NNUU de Cambio Climático	1992	
Protocolo de Kyoto conexo à Convenção Marco do Cambio Climático	1992	Comissão Nacional de Implementação Conjunta para o marco técnico, jurídico e institucional.
Convênio das NNUU Sobre Biodiversidade	1992	
RAMSAR ou Convenção sobre Proteção de Várzeas	1994	
Convênio De Rotterdam – CFP <sup>72</sup> : Consentimento Fundamentado Prévio p/ Sustâncias Químicas e Praguicidas no Comercio Internacional	1998	
COPs: Convênio Sobre Contaminadores Orgânicos Persistentes	2000	Comitê Nacional Executivo
Protocolo Ambiental do MERCOSUL*	2001	

Fonte: Elaboração própria com dados de FACETTI (2002) e CONADERMA (2000).

<sup>72</sup> Siglas em inglês PIC

\* Nesse Tratado foram estabelecidas as bases para a harmonização de legislação ambiental dos quatro estados parte, referendo-se a todas as convenções internacionais ambientais que cada um ratificou, obrigando aos estados a implementar, de forma gradual, um Sistema de Informação Ambiental para a região. O Paraguai ainda não cumpriu suas responsabilidades relacionadas ao Sistema de Informação Ambiental.

**APÊNDICE E Instituições com Desempenho Público  
Ambiental Anteriores da Década de 90**

- Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social, criado em 1936, que com o Decreto Lei N° 2001, promulga a Lei Orgânica da Saúde Pública
- SENASA criado em 1972 segundo lei N° 369 que promoveu as Juntas de Saneamento Ambiental, relacionadas com a provisão de água potável, esgotos em zonas rurais e em populações urbanas hasta de 10.000 habitantes que funcionam até hoje em forma permanente e foram propostas pelo Banco Mundial, Modelo de Gestão Sustentável (The World Bank Report N° 16770 PA. August 6, 1997) segundo PNUD (2003).
- CORPORSANA criada em 1954 para elaborar e executar projetos, construção e administração das obras e serviços de água potável e esgoto sanitário em Assunção e outras cidades com mais de 10.000 habitantes, atualmente conta com um Departamento Ambiental encarregado da coordenação e fiscalização dos estudos de impacto ambiental e outros estudos ambientais das obras.

Ministério de Defesa Nacional através da Direção Geral do Meio Ambiente e a Direção Geral de Meteorologia

Ministério de Obras Públicas e Comunicações com sua Unidade Ambiental e seu Departamento de Recursos Hídricos

Ministério de Industria e Comercio com a Unidade Técnica Ambiental.

## ANEXOS

<b>ANEXO A</b>	<b>Artigo de Jornal 1.....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO B</b>	<b>Artigo de Jornal 2.....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO C</b>	<b>Artigo de Jornal 3.....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO D</b>	<b>Lei 40/90.....</b>	<b>145</b>
<b>ANEXO E</b>	<b>Lei 1561/00.....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXO F</b>	<b>Decreto 10961/00.....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO G</b>	<b>Artigos da Constituição Nacional relativos ao Meio Ambiente.....</b>	<b>158</b>
<b>ANEXO H</b>	<b>Lei 716/96.....</b>	<b>160</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>Nível de participação por especialidade na Elaboração das Diretrizes Preliminares.....</b>	<b>163</b>
<b>ANEXO J</b>	<b>Comentários dos participantes nas apresentações dos resultados iniciais das Diretrizes Preliminares.....</b>	<b>164</b>

## ANEXO A Artigo de Jornal 1

# UH

21 DE AGOSTO DE 2000

22 PAIS

INVESTIGACION | Fiscal reconoce que no existía la cantidad de productos declarados por MAG | ¿Querían borrar pruebas?

## Incendio de la OFAT cubriría robo de 25.000 kilos de agrotóxicos

▲ Artículo Especial | **Asunción**  
El incendio del depósito de la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT) pudo haber servido para esconder el robo de unos 25.000 kilos de agrotóxicos.

Esta es la hipótesis más fuerte manejada hasta el momento por los investigadores del siniestro, según indicó el fiscal de Medio Ambiente, Isacio Cuevas.

El representante del Ministerio Público señaló que todos los indicios apuntan a confirmar que no existían los 30 mil kilos de agrotóxicos en el depósito siniestrado, tal como declararon las autoridades del Ministerio de Agricultura.

### Cuevas

El fiscal Cuevas no quiso arriesgar cuántos kilos de agrotóxicos había en verdad en el depósito, aunque fuera de microfono se animó a decir que habría una cantidad de 5 a 8.000 kilos de productos guardados. El ministro de Salud Pública, José Mayans, había dicho que a su criterio no más de 10.000 kilos de semillas y pesticidas estaban almacenados en la OFAT.

"Lo que está perfectamente aclarado es que no existen los 30.000 kilos de agrotóxicos que fueron declarados por el Ministerio de Agricultura. Nuestra investigación está dirigida a precisar cuántos kilos de este material se incendiaron", precisó el fiscal Cuevas.

### Tipificación

Aclaró que en este caso la tipificación del delito sería de lesión de confianza, lo que, en otros

términos significaría malversación o simplemente robo.

Las semillas y pesticidas depositados en la OFAT fueron adquiridos hace como tres años gracias a un crédito del Gobierno de Japón. Ahora, de ser cierta la hipótesis manejada por la justicia, esto implicaría que los productos fueron revendidos por los funcionarios que tenían que distribuirlos a los campesinos y productores o simplemente nunca llegaron a adquirirse y los funcionarios deshonestos se quedaron con el dinero. Allí estaría el robo.

### Borrar

Cuevas señaló que la versión más fuerte de lo ocurrido el lunes 7 de julio pasado es que el siniestro fue provocado por personas que querían borrar ciertas evidencias. Acotó que se está investigando si lo que quería borrarse era un gran robo de agrotóxicos; de ser ciertas las estimaciones preliminares, se estaría hablando de un faltante de 20 a 25.000 kilos.

Especialistas en problemas ambientales, bomberos que estuvieron encargados de apagar el incendio y funcionarios de Salud Pública señalaron oficialmente que jamás pudieron quemarse 30.000 kilos de agrotóxicos, ya que en otros países un incendio de iguales proporciones dejó más de doscientos muertos y cinco veces más afectados. Sin embargo, acá no hubo muertes, por lo que se quemaron menos kilos de agrotóxicos de lo declarado por Agricultura. ▲



Habrían mentido sobre la cantidad de agrotóxicos depositados en OFAT. J. Castro UH



### FUNCIONARIOS HABLARÁN CON VECINOS DE SAN FELIPE

Este martes, el ministro de Salud Pública, José Mayans, y el fiscal que investiga el incendio de la OFAT, Isacio Cuevas, se reunirán con los habitantes del barrio San Felipe que estuvieron expuestos a delicados niveles de contaminación.

Del encuentro tomarán parte funcionarios de otras dependencias estatales y municipales afectados por la situación.

El titular de Salud Pública indicó que el encuentro servirá para escuchar las inquietudes de los pobladores (foto), luego de que las quejas de éstos, por mareos y desmayos, contradijeron informes de organismos de control ambiental sobre la contaminación real del siniestro. Por otra parte, ayer se reunió la comisión interinstitucional para determinar el tratamiento que darán a los residentes patológicos. ▲

## Intervienen otro galpón de contaminantes

▲ Andrés Arias | **Winnipeg**  
Un nuevo depósito de tóxicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería fue intervenido por el Ministerio Público.

Esta vez le toca el turno al depósito del Servicio Nacional de Semillas que se encuentra en esta capital departamental.

La medida fue dispuesta por la fiscalía local Elena de la Cruz Martínez. El

sitio intervenido guarda unas 13.950 bolsas de agrotóxicos de distinta variedad.

"Esta medida fue dispuesta con el propósito de traer tranquilidad a la ciudadanía y de forma tal a dilucidar el nivel de peligrosidad de las bolsas y tomar las medidas en consecuencia para proteger a la población", recalcó la fiscalía, quien también or-

denó que todos los funcionarios de este depósito sean sometidos a exámenes médicos.

### Declaración

De la misma forma, dispuso que todos estos funcionarios presenten declaración informativa. En principio, el titular de la dependencia intervenida, José Villanueva, indicó que los productos depositados

tienen un gran nivel de toxicidad. Apuntó que los mismos están guardados en este sitio desde 1997. "Estos productos son altamente tóxicos", acotó.

La fiscalía intervino luego de que este correspondiente advirtiera sobre la peligrosidad de los productos guardados, sobre todo porque ellos se encuentran cerca de pobladas zonas urbanas. ▲

## **ANEXO B Artículo de Jornal 2**

### **Investigan bolsitas enterradas**

Patricia Lima

Las diputadas Olga Ferreira de López y Rocío González visitaron ayer los barrios San Felipe y San Vicente, ubicados detrás de la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco (OFAT), donde los vecinos encontraron enterradas decenas de bolsitas con productos agrícolas vencidos hace casi 30 años.

Muestras del producto fueron remitidas para su análisis. La inscripción del envoltorio dice que se trata de "inoculantes a base de bacterias fijadoras de nitrógeno", que vencieron el 31 de enero de 1975. Según fuentes técnicas consultadas no se trata de productos tóxicos, pero su enterramiento en una zona baja, próxima al río, es ilegal.

Además de la preocupación por los nuevos desechos detectados, los vecinos se quejaron ante las parlamentarias de que siguen sufriendo los efectos del incendio de agrotóxicos, ocurrido dos meses atrás. Dijeron que desde entonces son comunes los sangrados de nariz, malestar general y dolor de cabeza, que antes no sufrían. Aunque el puesto de salud de San Felipe mantiene la atención gratuita y guardia médica permanente desde el siniestro, las familias aún no recibieron el carnet para atención médica que prometió el Ministerio de Salud Pública, con el supuesto objetivo de hacer un seguimiento de la situación clínica de los pobladores, durante los próximos tres años.

[<< Atrás](#)

Domingo 3 de agosto de 2003 | ENFOQUES | NOTICIAS | 19

## El tráfico ilegal de animales y sus consecuencias

Christian Sellés

Centenares de especies animales se encuentran en la actualidad en serio peligro de extinción. Mammíferos, aves y primates son los principales perjudicados. Las razones básicamente son tres: la caza, la captura y la introducción de especies no autóctonas. Ninguna de estas acciones es natural, todas son ejecutadas por la violenta mano del hombre. En muchas ocasiones el destino final de estas actividades es el tráfico ilegal de animales.

Tras las drogas y las armas, el comercio ilícito de animales es la tercera actividad de delincuencia en el mundo en movimientos de dinero. Las Naciones Unidas cifran entre 5.000 y 10.000 los millones de dólares que este tipo de negocio mueve al año. Sólo en Brasil se estima en 12 millones el número de animales víctimas del contrabando de especies.

Los principales destinatarios normalmente son coleccionistas de animales exóticos, zoológicos caracterizados por la paradoja de mostrar la vida salvaje en cautividad y ricos caprichosos que quieren poseer abrigos de pieles o colmillos de marfil adornando sus casas.

En 1973 se firmó el primer tratado internacional en contra de esta práctica. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres ha sido ratificada por 123 países. Pero desde entonces las medidas tomadas han sido insuficientes y las penas a los detenidos ínfimas.

A pesar de que en 1990 se prohibió la caza en todo el continente africano del elefante, al año se matan 70.000 ejemplares, con un comercio cercano a las mil toneladas de marfil. Caso similar es el del rinoceronte, tanto blanco como negro, que ve cómo se reduce su número por el comercio de su cuerno al que se le considera afrodisíaco.

En México uno de cada cinco cargamentos de exportación de flora o fauna inspeccionados por el departamento de aduanas es ilegal. Desde 1995 se han encontrado más de 70.000 ejemplares de animales exóticos cuyo comercio ha sido prohibido. Los traficantes de especies falsifican documentos oficiales, pagan sobornos y hasta llegan a hacer declaraciones aduaneras fraudulentas. Todo vale.

Existe una clara división entre los países

que participan en estos negocios. Hay una serie de países exportadores, principalmente de América Latina y África, y una serie de compradores, normalmente pertenecientes a América del Norte, Europa y Asia. Un coleccionista chino es capaz de pagar hasta 3.000 dólares por un cuadro de alas de mariposa.

Brasil, el país con mayor biodiversidad del mundo, es el más perjudicado con estas actividades. Un 20% del total de animales con los que se trafica provienen de allí. El 20 de julio de 2001 tuvo lugar en Brasilia la Conferencia sobre el Comercio Ilegal de la Fauna Silvestre. El arate azul de leopardo es el ave brasileña más amenazada. Uno de los pájaros más bellos, con una viveza de colores sin igual que llega a alcanzar un precio de hasta 60.000 dólares. Por un tucán brasileño se pagan 7.000 dólares en Estados Unidos. Se estima que sólo uno de cada diez animales con los que se comercializa llega al destino final. Las condiciones de transporte son aterradoras; escondidos apenas pueden respirar.

Las empresas farmacéuticas también contribuyen a acabar con las especies

amenazadas. Por unos pocos centavos de dólar adquieren todo tipo de animales para investigar, ya sea como "conejillos de indias" o como fuente de materias primas.

Esta biopiratería disfrazada como investigación científica tiene su ejemplo en Marc von Roosmalen. En julio de 2002 fue apresado en Manaus con cuatro monos ilegales tras dieciséis años de investigador del Instituto Nacional de Pesqueras de la Amazonia.

La clave para acabar con estas atrocidades reside en la educación. Hay que inculcar a las personas que la naturaleza es una fuente de riqueza de todos. No se pueden enriquecer unos pocos de ella agotando todos sus recursos mediante la violación de leyes y normativas. Los animales no están a disposición de los seres humanos sin más. El consumo debe ser exclusivamente el necesario, ya que control, todos los recursos naturales son renovables. La herencia natural es algo de lo que debemos enorgullecernos y debemos tener la opción de contemplarla, no de recordarla.

Christian Sellés es periodista. Agencia de Informaciones Solóvica

**ANEXO D Lei N° 40/90****QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
DE LOS RECURSOS NATURALES****EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE  
L E Y**

Artículo 1°.- Créase la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales con el objeto de desarrollar una acción eficiente y eficaz para la defensa del Ecosistema.

Artículo 2°.- La Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales velará por la preservación del Medio Ambiente, orientando y coordinando la acción de los Organismos que desarrollen actividades para la defensa del Ecosistema.

Artículo 3°.- La Comisión elaborará un Proyecto de Legislación Ambiental y podrá solicitar la cooperación de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 4°.- La Comisión será integrada por dos Senadores y dos Diputados y un representante de cada uno de los siguientes Ministerios: del Interior; Defensa Nacional; Salud Pública y Bienestar Social; Agricultura y Ganadería; Educación y Culto; Industria y Comercio; la Facultad de Agronomía y Veterinaria; y, además, por representantes de las Instituciones siguientes: Secretaría Técnica de Planificación; Instituto de Desarrollo Municipal (IDM); Asociación Rural del Paraguay; Unión Industrial Paraguaya, de las Cooperativas Agrícolas del país y representante de Organizaciones Indígenas. La Comisión será presidida por uno de los representantes de la Cámara de Senadores y, en ausencia o por impedimento de éste, por el representante de la Cámara de Diputados.

Artículo 5°.- La Comisión estará integrada, además, por seis representantes designados por Entidades privadas sin fines de lucro, cuyas actividades estén relacionadas con las finalidades que por esta Ley se establecen.

Artículo 6°.- La Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales dependerá directamente del Congreso de la Nación, y rendirá a éste al menos un informe semestral sobre sus actividades.

Artículo 7°.- Los gastos que demande el funcionamiento de la comisión serán previstos en el Presupuesto General de la Nación; los miembros que la integran ejercerán sus funciones Ad-Honorem.

Artículo 8°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Aprobada por la H. Cámara de Diputados a nueve días del mes de agosto del año un mil novecientos noventa y por la H. Cámara de Senadores, sancionándose la Ley, a veintisiete días del mes de agosto del año un mil novecientos noventa.**

**ANEXO E Lei 1561/00****QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARIA DEL AMBIENTE****TITULO I*****CAPITULO I******DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY Y DEL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE***

**Artículo 1º.-** Esta ley tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional.

**Artículo 2º.-** Institúyese el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), integrado por el conjunto de órganos y entidades públicas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, con competencia ambiental; y las entidades privadas creadas con igual objeto, a los efectos de actuar en forma conjunta, armónica y ordenada, en la búsqueda de respuestas y soluciones a la problemática ambiental. Asimismo para evitar conflictos interinstitucionales, vacíos o superposiciones de competencia, y para responder con eficiencia y eficacia a los objetivos de la política ambiental.

**CAPITULO II  
DEL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE**

**Artículo 3º.-** Créase el Consejo Nacional del Ambiente, identificado con las siglas CONAM, órgano colegiado, de carácter interinstitucional, como instancia deliberativa, consultiva y definidora de la política ambiental nacional.

**Artículo 4º.-** El CONAM estará integrado por:

- a)** el Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Ambiente, quien será su Presidente;
- b)** los representantes de las unidades ambientales: de los ministerios, secretarías y órganos públicos sectoriales; por las Secretarías y Departamentos ambientales de los gobiernos departamentales y de los municipales; y
- c)** los representantes de las entidades gremiales, así también de los sectores productivos privados y de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales sin fines de lucro.

Sus miembros deberán ser idóneos y de reconocida solvencia moral e intelectual.

**Artículo 5º.-** Son funciones del CONAM:

- a)** definir, supervisar y evaluar la política ambiental nacional;

- b) proponer normas, criterios, directrices y patrones en las cuestiones sometidas a su consideración por la Secretaría del Ambiente;
- c) cooperar con el Secretario Ejecutivo de la Secretaría para el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos; y
- d) las demás que le correspondan de acuerdo a la ley.

**Artículo 6°.-** El CONAM sesionará ordinariamente tres veces al año. También lo hará de modo extraordinario cuando las circunstancias así lo requieran, o por convocatoria de su Presidente o a pedido de la mitad más uno de sus miembros.

## **TITULO II**

### ***DE LA SECRETARIA DEL AMBIENTE***

#### ***CAPITULO I***

##### **CREACION Y NATURALEZA JURIDICA**

**Artículo 7°.-** Créase la Secretaría del Ambiente, identificada con las siglas SEAM, como institución autónoma, autárquica, con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y duración indefinida.

**Artículo 8°.-** La Secretaría dependerá del Presidente de la República. Se regirá por las disposiciones de esta ley y los decretos reglamentarios que se dicten al efecto.

**Artículo 9°.-** La Secretaría tendrá su domicilio en la ciudad de Asunción, sin perjuicio de que pueda establecer oficinas y dependencias en otros lugares del país.

**Artículo 10.-** La Secretaría tendrá capacidad para comprar, vender o arrendar bienes muebles e inmuebles y títulos valores, y podrá recibir donaciones. Asimismo, tendrá capacidad para realizar y celebrar todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de su cometido, de conformidad con lo que dispone la Ley de Organización Administrativa.

#### **CAPITULO II**

##### **MISION, OBJETIVOS Y COMPETENCIAS**

**Artículo 11.-** La SEAM tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política ambiental nacional.

**Artículo 12.-** La SEAM tendrá por funciones, atribuciones y responsabilidades, las siguientes:

elaborar la política ambiental nacional, en base a una amplia participación ciudadana, y elevar las propuestas correspondientes al CONAM;

formular los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, con el objetivo de asegurar el carácter de sustentabilidad de los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida;

formular, ejecutar, coordinar y fiscalizar la gestión y el cumplimiento de los planes, programas y proyectos, referentes a la preservación, la conservación, la recuperación, recomposición y el mejoramiento ambiental considerando los aspectos de equidad social y sostenibilidad de los mismos;

determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales;

elaborar anteproyectos de legislación adecuada para el desarrollo de las pautas normativas generales establecidas en esta ley, así como cumplir y hacer cumplir la legislación que sirva de instrumento a la política, programas, planes y proyectos indicados en los incisos anteriores;

participar en representación del Gobierno Nacional, previa intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la suscripción de convenios internacionales, así como en la cooperación regional o mundial, sobre intereses comunes en materia ambiental;

coordinar y fiscalizar la gestión de los organismos públicos con competencia en materia ambiental y en el aprovechamiento de recursos naturales;

proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio, con participación de los sectores sociales interesados;

proponer al CONAM niveles y estándares ambientales; efectuar la normalización técnica y ejercer su control y monitoreo en materia ambiental;

definir las técnicas de valuación del patrimonio ambiental y de los recursos naturales, a los efectos de determinar los costos socioeconómicos y ambientales;

proponer y difundir sistemas más aptos para la protección ambiental y para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad;

suscribir convenios interinstitucionales, organizar y administrar un Sistema Nacional de Información Ambiental, en coordinación y cooperación con organismos de planificación o de investigación, educacionales y otros que sean afines, públicos o privados, nacionales o extranjeros;

organizar y administrar un sistema nacional de defensa del patrimonio ambiental en coordinación y cooperación con el Ministerio Público;

promover el control y fiscalización de las actividades tendientes a la explotación de bosques, flora, fauna silvestre y recursos hídricos, autorizando el uso sustentable de los mismos y la mejoría de la calidad ambiental;

participar en planes y organismos de prevención, control y asistencia en desastres naturales y contingencias ambientales;

concertar y apoyar la acción de asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, con las de carácter público nacional, en materias ambientales y afines;

apoyar y coordinar programas de educación, extensión e investigación relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente;

organizar y participar en representación del Gobierno Nacional, en congresos, seminarios, exposiciones, ferias, concursos, campañas publicitarias o de información masiva, en foros nacionales, internacionales y extranjeros;

administrar sus recursos presupuestarios;

preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Secretaría y someterlo a consideración del Poder Ejecutivo;

efectuar operaciones bancarias que sean necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos;

ejecutar los proyectos y convenios nacionales e internacionales; y

imponer sanciones y multas conforme a las leyes vigentes, a quienes cometan infracciones a los reglamentos respectivos. Respecto a la aplicación de penas e infracciones no económicas, se estará sujeto a la legislación penal, debiendo requerirse la comunicación y denuncia a la justicia ordinaria del supuesto hecho punible.

Además de los objetivos, atribuciones y responsabilidades que estén citados en esta ley, los que sean complementarios o inherentes a ellos; todos aquellos que siendo de carácter ambiental, no estuvieran atribuidos expresamente y con exclusividad a otros organismos.

**Artículo 13.-** La SEAM promoverá la descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los gobiernos departamentales y municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de esos órganos y de las entidades públicas o privadas, prestando asistencia técnica y transferencia de tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de convenios.

**Artículo 14.-** La SEAM adquiere el carácter de autoridad de aplicación de las siguientes leyes:

Nº 583/76 "Que aprueba y ratifica la convención sobre el Comercio Internacional de las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres";

Nº 42/90 "Que prohíbe la importación, depósito, utilización de productos calificados como residuos industriales peligrosos o basuras tóxicas y establece las penas correspondientes a su incumplimiento";

Nº 112/91 "Que aprueba y ratifica el convenio para establecer y conservar la reserva natural del bosque Mbaracayú y la cuenca que lo rodea del río Jejuí, suscrito entre el Gobierno de la República del Paraguay, el sistema de las Naciones Unidas, The Nature Conservancy y la Fundación Moisés Bertoni para la Conservación de la Naturaleza";

Nº 61/92 "Que aprueba y ratifica el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; y la enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono";

Nº 96/92 "De la Vida Silvestre";

Nº 232/93 "Que aprueba el ajuste complementario al acuerdo de cooperación técnica en materia de mediciones de la calidad del agua, suscrito entre Paraguay y Brasil";

Nº 251/93 "Que aprueba el convenio sobre cambio climático, adoptado durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo - la Cumbre para la Tierra - celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil";

Nº 253/93 "Que aprueba el convenio sobre diversidad biológica, adoptado durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo - la Cumbre para la Tierra - celebrado en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil";

Nº 294/93 "De Evaluación de Impacto Ambiental", su modificación la 345/94 y su decreto reglamentario;

Nº 350/94 "Que aprueba la convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas";

Nº 352/94 "De áreas silvestres protegidas";

Nº 970/96 "Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, en los países afectados por la sequía grave o desertificación, en particular en Africa";

Nº 1314/98 "Que aprueba la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres";

Nº 799/96 "De pesca" y su decreto reglamentario; y

todas aquellas disposiciones legales (leyes, decretos, acuerdos internacionales, ordenanzas, resoluciones, etc.) que legislen en materia ambiental.

**Artículo 15.-** Asimismo, la SEAM ejercerá autoridad en los asuntos que conciernen a su ámbito de competencia y en coordinación con las demás autoridades competentes en las siguientes leyes:

Nº 369/72 "Que crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental" y su modificación Nº 908/96";

Nº 422/73 "Forestal";

Nº 836/80 “De Código Sanitario”;

Nº 904/81 "Estatuto de las Comunidades Indígenas" y su modificación 919/96;

Nº 60/90 y Nº 117/91 “De inversión de capitales” y su decreto reglamentario;

Nº 123/91 "Que adopta nuevas formas de protección fitosanitarias";

Nº 198/93 "Que aprueba el Convenio en materia de salud fronteriza suscrito entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República Argentina";

Nº 234/93 “Que aprueba y ratifica el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado durante la 76 Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, el 7 de junio de 1989”;

Nº 1344/98 “De defensa del consumidor y del usuario” y su decreto reglamentario; y

Nº 751/95 “Que aprueba el acuerdo sobre cooperación para el combate al tráfico ilícito de maderas”.

**Artículo 16.-** La SEAM gozará de los siguientes privilegios:

inembargabilidad de sus bienes, depósitos, fondos y rentas;

las liquidaciones que emita, en que consten obligaciones a cargo de personas físicas o jurídicas, por concepto de cánones, infracciones, prestación de servicios no abonados, intereses o cualquier otro tipo de deudas a favor de la Secretaría, tendrán carácter de título ejecutivo y se harán efectivos por el procedimiento de ejecución de sentencias conforme a lo establecido en el Código Procesal Civil. Las liquidaciones formuladas en virtud de la aplicación de las leyes y reglamentaciones vigentes, prescribirán a los diez años siguientes de la fecha de su exigibilidad;

exención de fianza de costas y depósitos para garantizar medidas cautelares; y

exención del Impuesto a la Renta, del Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias, Inmobiliario y de todo impuesto municipal en toda la República del Paraguay.

### **CAPITULO III DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARIA DEL AMBIENTE**

**Artículo 17.-** La máxima dirección y administración de la SEAM será su Secretario Ejecutivo, con rango de ministro, quien será de nacionalidad paraguaya y nombrado por el Presidente de la República.

**Artículo 18.-** El Secretario Ejecutivo tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

**a)** presidir el CONAM y hacer cumplir las resoluciones aprobadas por el mismo;

- b)** representar judicial y extrajudicialmente a la SEAM. En caso de contienda ante los tribunales podrá delegar en los asesores jurídicos de la Secretaría;
- c)** contratar, previa autorización del Presidente de la República, y, en su caso, con aprobación del Congreso, préstamos con entidades nacionales o extranjeras, con las formalidades y limitaciones establecidas en la legislación vigente;
- d)** administrar los bienes y recursos de la Secretaría; así como los provenientes de los convenios que celebre la Secretaría, aplicándolos al cumplimiento de los programas específicos de dichos convenios;
- e)** contratar y despedir al personal;
- f)** conferir poderes especiales a funcionarios de la institución; y
- g)** dictar todas las resoluciones que sean necesarias para la consecución de los fines de la Secretaría, pudiendo establecer los reglamentos internos necesarios para su funcionamiento.

**Artículo 19.-** Las resoluciones del Secretario Ejecutivo serán recurribles dentro del plazo de nueve días hábiles, a partir de la fecha de su notificación, ante el Tribunal de Cuentas.

**Artículo 20.-** La SEAM tendrá la siguiente estructura administrativa básica:

- a)** asesorías de apoyo al Secretario Ejecutivo;
- b)** órganos de apoyo:

Dirección de Planificación Estratégica,  
Dirección de Administración y Finanzas,  
Asesoría Jurídica, y  
Auditoría Interna.

- c)** Direcciones Generales temáticas:

Dirección General de Gestión Ambiental,  
Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales,  
Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad, y  
Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos.

- d)** Unidades Descentralizadas: Centros Regionales Ambientales.

**Artículo 21.-** La Dirección de Planificación Estratégica tendrá como funciones: formular, coordinar y supervisar la política nacional ambiental, en articulación directa con el Consejo. Estarán bajo esta dirección las unidades ejecutoras de los programas de financiamiento y de cooperación técnica internacionales actuales y futuras a ser firmados por la Secretaría.

#### **CAPITULO IV DE LAS FUNCIONES ESPECIFICAS DE LAS AREAS TEMATICAS**

**Artículo 22.-** La Dirección General de Gestión Ambiental tendrá como funciones: formular, coordinar y supervisar políticas, programas y proyectos sobre ordenamiento ambiental del territorio nacional; articulación intersectorial e intergubernamental; educación y concienciación ambiental; relaciones internacionales; Sistema Nacional de Información Ambiental.

**Artículo 23.-** La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales deberá formular: coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar, de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental.

**Artículo 24.-** La Dirección General de Protección y Conservación de la Biodiversidad deberá: crear, administrar, manejar, fiscalizar y controlar las Areas Protegidas, boscosas o no, pertenecientes al dominio público, establecer estrategias de uso y conservación de la biodiversidad, incluyendo la caza, cría, tráfico y comercialización de fauna y flora silvestre e implementar el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas que incluya los poderes públicos y los sectores privados.

**Artículo 25.-** La Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos, deberá: formular, coordinar y evaluar políticas de mantenimiento y conservación de los recursos hídricos y sus cuencas, asegurando el proceso de renovación, el mantenimiento de los caudales básicos de las corrientes de agua, la capacidad de recarga de los acuíferos, el cuidado de los diferentes usos y el aprovechamiento de los recursos hídricos, preservando el equilibrio ecológico.

#### **CAPITULO V DEL PATRIMONIO Y FUENTES DE RECURSOS**

**Artículo 26.-** Las siguientes instituciones del Estado pasarán a integrar la Secretaría del Ambiente:

**Del Ministerio de Agricultura y Ganadería:**

Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente;

Dirección de Ordenamiento Ambiental;

Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre;

Oficina CITES-Paraguay (CITES-PY); y

Oficina Nacional de Pesca.

## **Del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social**

Dirección de Protección Ambiental, repartición dependiente del Servicio de Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

**Artículo 27.-** Todas estas reparticiones enunciadas en el artículo anterior deberán transferir sus activos a la Secretaría, para todos los efectos legales y patrimoniales que correspondan.

Los bienes activos deberán ser transferidos por las reparticiones indicadas en el artículo 26 bajo intervención de la Contraloría General de la República, del Departamento de Patrimonio Fiscal del Ministerio de Hacienda y de la Escribanía Mayor de Gobierno. A los efectos de determinar los bienes activos de cada repartición, deberá procederse a un inventario de los bienes de capital adquiridos en el marco de la ejecución de su Presupuesto General de la Nación, cuanto menos, contados desde los tres últimos años anteriores a la vigencia de la presente ley.

Los bienes inmuebles destinados a áreas silvestres protegidas que se encuentran bajo dominio jurídico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, serán transferidos a la Secretaría del Ambiente.

**Artículo 28.-** El patrimonio de la SEAM y sus fuentes de recursos estarán constituidos por:

- a) los bienes inmuebles del dominio privado de propiedad de las reparticiones indicadas en el artículo precedente;
- b) todos los bienes, muebles o inmuebles que se adquirieran en virtud a la ejecución de su presupuesto o a cualquier título o naturaleza;
- c) el importe de la prestación de servicios, tasas, contribuciones y aplicación de multas por infracciones a las leyes ambientales y no ambientales que indiquen la ley y reglamentos;
- d) el importe asignado anualmente en el Presupuesto General de la Nación;
- e) los créditos internos y externos y sus productos obtenidos por la Secretaría, para el cumplimiento de sus objetivos;
- f) aportes, donaciones o legados de otras personas físicas o jurídicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
- g) cualquier otro bien propiedad del Estado o privado que sea transferido a la Secretaría;
- h) el producido de bonos, letras, títulos valores y otros recursos que se afecten al patrimonio de la Secretaría; y

- i) los activos provenientes de convenios y proyectos ejecutados por las reparticiones indicadas en el artículo 26 de esta ley.

## ***CAPITULO VI***

### **DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES**

**Artículo 29.-** La SEAM aplicará las sanciones previstas en las leyes enunciadas en el artículo 14 de esta ley, de las que se constituye como autoridad de aplicación.

**Artículo 30.-** Además de las expresamente previstas en disposiciones legales vigentes independientemente de que hechos ilícitos merezcan juicio civil o penal, la Secretaría podrá aplicar a los responsables las siguientes sanciones administrativas: apercibimiento, multa, inhabilitación, suspensión o revocación de licencia o clausura de locales, suspensión de actividades, retención o decomiso de bienes.

**Artículo 31.-** La Secretaría podrá solicitar a la autoridad competente medidas preventivas tendientes a evitar la consumación de hechos ilícitos atentatorios contra los bienes y valores protegidos por esta ley, o asegurar los resultados de intervenciones o decisiones administrativas.

## **CAPITULO VII**

### **DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

**Artículo 32.-** Los saldos presupuestarios relativos a programas y sub-programas aprobados por la Ley de Presupuesto General de la Nación del ejercicio fiscal del año 2000, correspondientes a las reparticiones indicadas en el artículo 26 de la presente ley, pasarán a formar parte del presupuesto inicial para su ejecución por la SEAM.

**Artículo 33.-** El personal de cada una de las reparticiones indicadas en el artículo 26 de la presente ley, que a la fecha de promulgación de la misma, formen parte del anexo de Personal, pasarán a formar parte de la nómina inicial de la SEAM y gozarán de los mismos privilegios en cuanto a la antigüedad y régimen de jubilación. La nómina vinculada bajo régimen de contratos con fecha a término, también deberán formar parte de la SEAM, siempre que la afectación sea con el presupuesto de las reparticiones sucedidas.

**Artículo 34.-** Los requisitos y las condiciones para el funcionamiento del CONAM serán establecidos en el correspondiente decreto reglamentario.

**Artículo 35.-** El CONAM se instalará dentro de un plazo no mayor de treinta días civiles contados a partir de la reglamentación de la presente ley.

**Artículo 36.-** El SISNAM contará con un fondo ambiental, cuyo proyecto de ley de creación y funcionamiento será elaborado por la Secretaría en un plazo no mayor de dos años, a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 37.-** La SEAM elaborará en un plazo no mayor de dos años, un Código ambiental que unifique y armonice la legislación específica.

**Artículo 38.-** El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a sesenta días.

**Artículo 39.-** La presente ley deroga todas las disposiciones legales que establezcan facultades de formular políticas, regulación, reglamentación y de fiscalización de planes y programas en materia ambiental a cargo de la Sub-Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, creado por Ley N° 81/92; de la Dirección de Protección Ambiental, repartición del Servicio de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

**Artículo 40.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a treinta días del mes de diciembre del año un mil novecientos noventa y nueve, quedando sancionado el mismo por la Honorable Cámara de Diputados, a veintinueve días del mes de mayo del año dos mil, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 211 de la Constitución Nacional.

***Pedro Efraín Alegre Sasiain***

Presidente  
H. Cámara de Diputados

***Juan Carlos Galaverna D.***

Presidente  
H. Cámara de Senadores

***Daniel Rojas López***

*Secretario Parlamentario*

***Ilda Mayeregger***

*Secretaria Parlamentaria*

**Asunción, 12 de octubre de 2000**

**Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.**

### ANEXO F Decreto 10961/00

POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 39 AL 49 DEL DECRETO N° 10579 DE FECHA 20 DE SETIEMBRE DE 2000, “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 1561/2000” “QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DEL AMBIENTE, EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE Y LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE”.

Art. 14° – El Consejo Nacional del Ambiente CONAM estará integrado por:

El Secretario del ejecutivo de la SEAM, quien será su Presidente.

El Director del Planificación Estratégica de la SEAM, quién será el Secretario del CONAM.

Un representante del Ministerio de Hacienda.

Un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Un representante del Ministerio de Industria y Comercio.

Un representante del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Un representante del Ministerio de Educación y Culto.

Un representante del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Un representante del Ministerio de Defensa Nacional.

Un representante del Ministerio del Interior.

Un representante de la Secretaría de Acción Social de la Presidencia.

Un representante de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia.

Un representante del Instituto de Bienestar Rural.

Un representante de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal.

Un representante de la Corporación de Obras Sanitarias.

Un representante de la Administración Nacional de Electricidad.

Un representante de la Federación Paraguaya de la Industria, la Producción y el Comercio.

Un representante de la Unión Industrial Paraguaya.

Un representante de la Asociación Rural Paraguaya.

Los secretarios de Ambiente de los Gobiernos Departamentales.

Un representante de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria.

Un representante de la Sociedad Científica del Paraguay.

Un representante de la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales.

Un representante de la Red de Organizaciones no Gubernamentales Ambientales.

Un representante de la Red de Entidades al servicio de las Comunidades Indígenas.

Representantes de los municipios afectados por los temas a ser tratados en sesión y contemplados en el orden del día; y demás personas que a consideración del Consejo sean necesarias para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales éste deba tomar decisiones y formular recomendaciones.

Un representante del Consejo de Universidades.

Un representante del Círculo de Periodistas para la Salud y el Ambiente.

**ANEXO G Artigos da Constituição Nacional relacioandos ao Meio Ambiente.****TÍTULO II.  
DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS****CAPÍTULO I.  
DE LA VIDA Y DEL AMBIENTE****SECCIÓN I.  
DE LA VIDA****Artículo 6 - DE LA CALIDAD DE VIDA**

La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad.

El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

**SECCIÓN II.  
DEL AMBIENTE****Artículo 7 - DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE**

Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.

Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.

**Artículo 8 - DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas.

Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender ésta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales.

El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.

**CAPÍTULO II  
DE LA LIBERTAD****Artículo 38 - DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LOS INTERESES DIFUSOS**

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad

pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

**CAPÍTULO IX**  
**DE LOS DERECHOS ECONOMICOS Y DE LA REFORMA AGRARIA**  
**SECCIÓN I**  
**DE LOS DERECHOS ECONOMICOS**

Artículo 112 - DEL DOMINIO DEL ESTADO

Corresponde al Estado el dominio de los hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos que se encuentre en estado natural en el territorio de la República, con excepción de las sustancias pétreas, terrosas y calcáreas.

El Estado podrá otorgar concesiones a personas o empresas públicas o privadas, mixtas, nacionales o extranjeras, para la prospección, la exploración, la investigación, el cateo o la explotación de yacimientos, por tiempo limitado.

La ley regulará el régimen económico que contemple los intereses del Estado, los de los concesionarios y los de los propietarios que pudieran resultar afectados.

**CAPÍTULO VI**  
**DE LA POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO**  
**SECCIÓN I**  
**DEL DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL**

Artículo 176 - DE LA POLITICA ECONOMICA Y DE LA PROMOCION DEL DESARROLLO

La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural.

El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.

**ANEXO H Lei 716/96****QUE SANCIONA DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE.****EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA  
SANCIONA CON FUERZA DE****L E Y:**

**Artículo 1º.-** Esta Ley protege el medio ambiente y la calidad de vida humana contra quienes ordenen, ejecuten o, en razón de sus atribuciones, permitan o autoricen actividades atentatorias contra el equilibrio del ecosistema, la sustentabilidad de los recursos naturales y la calidad de vida humana.-

**Artículo 2º.-** El que procediere a la fabricación, montaje, importación, comercialización, posesión o el uso de armas nucleares, químicas o biológicas, será sancionado con cinco o diez años de penitenciaría, comiso de la mercadería y multa equivalente al cuadruple de su valor.

**Artículo 3º.-** El que introdujese al territorio nacional residuos tóxicos o desechos peligrosos o comercializase los que se hallasen en él, o facilitase los medios o el transporte para el efecto, será sancionado con cinco a diez años de penitenciaría.

**Artículo 4º.-** Serán sancionados con penitenciaría de tres a ocho años y multa de 500 (quinientos) a 2.000 (dos mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:.

**a)** Los que realicen tala o quema de bosques o formaciones vegeales que perjudiquen gravemente el ecosistema ;

**b)** Los que procedan a la explotación forestal de bosques declarados especiales o protectores ;

**c)** Los que trafiquen o comercialicen ilegalmente rollos de madera o sus derivados ; y,

**d)** Los que realicen obras hidráulicas tales como la canalización, desecación, represamiento o cualquier otra que altere el régimen natural de las fuentes o cursos de agua de los humedales, sin autorización expresa de la autoridad competente y los que atenten contra los mecanismos de control de aguas o los destruyan.

**Artículo 5º.-** Serán sancionados con penitenciaría de uno a cinco años y multa de 500 (quinientos) a 1.500 (mil quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:.

**a)** Los que destruyan las especies de animales silvestres en vías de extinción y los que trafiquen o comercialicen ilegalmente con los mismos, sus partes o productos ;

**b)** Los que practiquen manipulaciones genéticas sin la autorización expresa de la autoridad competente o difundan epidemias, epizootias o plagas ;

c) Los que introduzcan al país o comercialicen en él con especies o plagas bajo restricción fitosanitaria o faciliten los medios, transportes o depósitos ;

d) Los que empleen datos falsos o adulteren los verdaderos en estudios y evaluaciones de impacto ambiental o en los procesos destinados a la fijación de estándares oficiales ; y,

e) Los que eludan las obligaciones legales referentes a medidas de mitigación de impacto ambiental o ejecuten deficientemente las mismas.

**Artículo 6°.-** Los que infrinjan las normas y reglamentos que regulan la caza, la pesca, la recolección o la preservación del hábitat de especies declaradas endémicas o en peligro de extinción serán sancionados con pena de uno a cinco años de penitenciaría, el comiso de los elementos utilizados para el efecto y multa de 500 (quinientos) a 1.000 (mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

**Artículo 7°.-** Los responsables de fábricas o industrias que descarguen gases o desechos industriales contaminantes en la atmósfera, por sobre los límites autorizados serán sancionados con dos a cuatro años de penitenciaría, más multa de 500 (quinientos) a 1.000 (mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

**Artículo 8°.-** Los responsables de fábricas o industrias que viertan efluentes o desechos industriales no tratados de conformidad a las normas que rigen la materia en lagos o cursos de agua subterráneos o superficiales o en sus riberas, serán sancionados con uno a cinco años de penitenciaría y multa de 500 (quinientos) a 2.000 (dos mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

**Artículo 9°.-** Los que realicen obras civiles en áreas excluidas, restringidas o protegidas, serán castigados con seis meses a dos años de penitenciaría y multa de 200 (doscientos) a 800 (ochocientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

**Artículo 10.-** Serán sancionados con penitenciaría de seis a dieciocho meses y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas:.

a) Los que con ruidos, vibraciones u ondas expansivas, con radiación lumínica, calórica, ionizante o radiológica, con efecto de campos electromagnéticos o de fenómenos de cualquier otra naturaleza violen los límites establecidos en la reglamentación correspondiente;

b) Los que violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias ; y,

c) Los que injustificadamente se nieguen a cooperar en impedir o prevenir las violaciones de las regulaciones ambientales, o los atentados, accidentes, fenómenos naturales peligrosos, catástrofes o siniestros.

**Artículo 11.-** Los que depositen o arrojen en lugares públicos o privados residuos hospitalarios o laboratoriales de incineración obligatoria u omitan la realización de la misma, serán sancionados con seis a doce meses de penitenciaría y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

**Artículo 12.-** Los que depositen o incineren basuras u otros desperdicios de cualquier tipo, en las rutas, camino o calles, cursos de agua o sus adyacencias, serán sancionados con multa de 100 (cien) a 1.000 (mil) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas.

**Artículo 13.-** Los propietarios de vehículos automotores cuyos escapes de gases o de niveles de ruido excedan los límites autorizados serán sancionados con multa de 100 (cien) a 200 (doscientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas y la prohibición para circular hasta su rehabilitación una vez comprobada su adecuación a los niveles autorizados.

**Artículo 14.-** Se consideran agravantes:

- a) El fin comercial de los hechos ;
- b) La prolongación, magnitud o irreversibilidad de sus consecuencias ;
- c) La violación de convenios internacionales ratificados por la República o la afectación del patrimonio de otros países ;
- d) El que los hechos punibles se efectúen en parques nacionales o en las adyacencias de los cursos de agua ; y,
- e) El haber sido cometido por funcionarios encargados de la aplicación de esta Ley.

**Artículo 15.-** Los funcionarios públicos nacionales, departamentales y municipales, y los militares y policías que fueren hallados culpables de los hechos previstos y penados por la presente Ley, sufrirán, además de la pena que les correspondiere por su responsabilidad en los mismos, la destitución del cargo y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por diez años.

**Artículo 16.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobada por la Honorable Cámara de Senadores el doce de setiembre del año un mil novecientos noventa y cinco y por la Honorable Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el veintiséis de setiembre del año un mil novecientos noventa y cinco.

**Juan Carlos Ramírez Montalbetti**  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

**Milciades Rafael Casabianca**  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

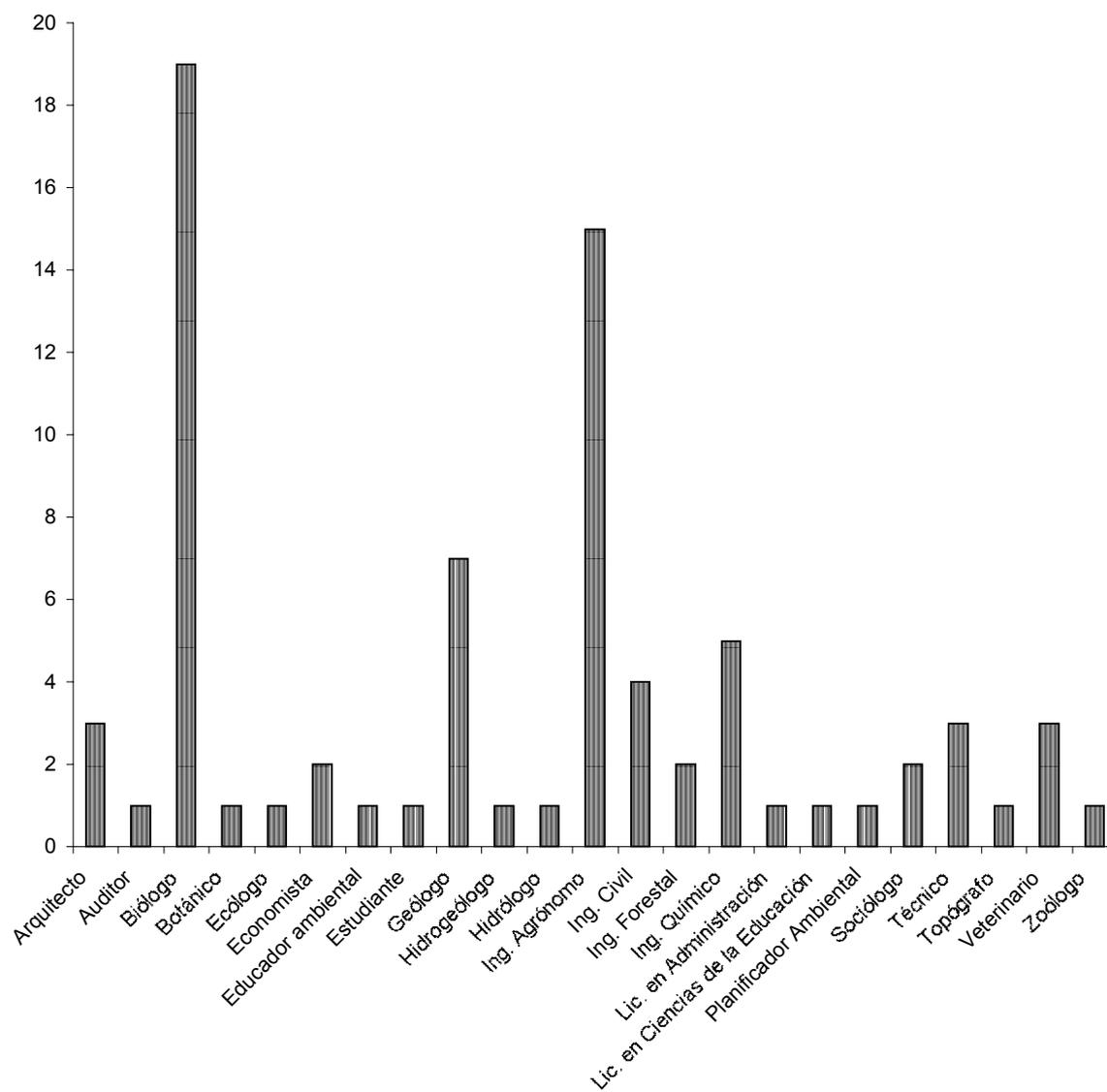
**Heinrich Ratzlaff Epp**  
Secretario Parlamentario

**Tadeo Zarratea**  
Secretario Parlamentario

**Asunción, 2 de mayo de 1996**

**Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.**

**ANEXO I Nivel de participación por especialidade  
na Elaboración das Diretrizes Preliminares<sup>73</sup>.**



Fonte: Lineamientos Básicos Paraguai (2002)

<sup>73</sup> SEAM (2002).

## **ANEXO J Comentários dos participantes nas apresentações dos resultados iniciais das Diretrizes Preliminares para a Política Nacional Ambiental<sup>74</sup>**

### **Presentación – STP (3-09-02)**

Felicitaciones por el trabajo. Excelente presentación. Gracias por venir hasta nosotros a compartir esto que es de importancia trascendental para todos.

Se ve equilibrio entre aspectos económicos y sector verde.

Me consta que se ha trabajado buscando el equilibrio en la inmensa diversidad de opinión, experiencia y visión de lo que es la realidad y lo que debe ser.

Me sorprende ver este tipo de proceso. Lástima que estuvimos ausente. ¿Cómo terminará esta película?

### **Presentación – STP (4-09-02)**

Parece que la SEAM ya ha tomado el liderazgo. Lo están demostrando. Debemos buscar la estrategia de dar más impulso a esto y ver nuestra posición en el CONAM, cuanta responsabilidad tenemos, los compromisos que asumimos y cuanto estamos cumpliendo.

El espacio de participación que se abrió único. Deberíamos preocuparnos más por seguir el proceso y no esperar que nos estiren.

### **Presentación – CONADERNA**

El Secretario de la CONADERNA felicita y reconoce ampliamente el esfuerzo realizado. Está muy de acuerdo con el sistema / método de consulta / participación, para que todos tengan la oportunidad de entregar sus aportes. Sugiere que el CONAM se reúna cada mes y no solamente tres veces por año.

La SEAM debe liderar el proceso de cambio de modelo de desarrollo, con el compromiso de que todos debemos apoyar. No se puede dejar la responsabilidad a los Departamentos y a las Municipalidades porque no son eficientes. Articular el SISNAM – SEAM – CONAM

¿Cuánto es el desfase entre el pasado – presente y el futuro deseable?

Felicitaciones por el trabajo académico: ¿Qué acciones concretas está aplicando la SEAM con respecto de la política de RRHH – caso concreto, Pilcomayo?

El Secretario de la CONADENA: el CONAM es el responsable de llevar esto adelante. Todos debemos presionar al Ejecutivo para sacar soluciones. Hay que asumir responsabilidades y no delegarlas

En el informe no se menciona el sector forestal.

No se puede plantear una política forestal porque el Servicio Forestal Nacional es una instancia muy débil

Siempre estamos felices por las cosas nuevas que hacemos (escribimos) pero, ¿Cómo lo hacemos funcionar?

El análisis de esta realidad es en verdad en de una realidad desfasada

Falta un análisis del SISNAM dentro del documento

Incluir como objetivo específico; producción de combustibles

El presupuesto estrecho demuestra la posición oficial con respecto de la protección de los RRNN

La SEAM transfiere responsabilidades a las instituciones / entes / organismos que la apoyan financieramente

---

<sup>74</sup> Comentários obtidos das transcrições feitas pela Equipe Consultora, encarregada de organizar o trabalho e sistematizar as informações, nas apresentações aos diferentes setores sociais para a validação do processo.

## Presentación – Ministerio de Industria y Comercio

La concertación como principio específico

Presentación interesante, más todavía viniendo de la SEAM como Secretaría de Estado. Los objetivos 3 y 4 son muy interesantes porque tocan los intereses del MIC. La SEAM demuestra que tiene claro perfil fiscalizador y de fomento. Debemos analizar más el documento. Esta PNA da mucho énfasis en el fortalecimiento institucional pero tiene que traspasar más fronteras

Vice Ministro: el trabajo es muy prolijo y profesional. Extraordinario. El CONAM debe ser una instancia más política, para poder implementar el Plan Nacional Ambiental. Que la aplicación de la PNA no sea tan burocrática

## Presentación – OPACI

Tener cuidado con las variables acordadas. Considerar la complementariedad. Alta correlación. Agregar el tema de distribución de los costos. No se debe discutir el liderazgo de la SEAM, porque está obligada por Ley. Debe haber más complementariedad entre uso de la tierra y desarrollo

Secretario de OPACI: muy importante como principio, la subsidiaridad. Discutir más sobre el tema agua y la responsabilidad ante la comunidad internacional, por sobre todo la responsabilidad de los municipios. Se ponen y se sacan temas en la mesa de discusión. El tema ambiente debe ser transversal. Definir políticas municipales latinoamericanas

## Presentación – Consejo de los Gobernadores

Gobernador de Concepción: así como están las cosas todo es un verdadero caos. Cambiar ENTROPÍA por VÉRTIGO. Impulsar subsidiaridad a través de legislación. La pausa forestal tenía propósito de ordenar y nos trataron mal por hacerlo. Los aplicadores y la seguridad públicas no tienen respaldo. Un campesino me dijo como nos pueden hablar de futuro si nuestro presente es incierto. La privatización es un emblema y nada más. **La descentralización es la clave.** La legislación existe pero... ¿y el control? (*también felicitó el trabajo*)

Gobernador de Cordillera: se ve que se ha hecho un buen trabajo. Hay que abrir el debate. **La descentralización es la clave.** Iniciar el proceso de descentralización para poder seguir hablando o seguiremos en el aire. Están poniendo plazos y no nos consultan nada (*dirigiéndose a la secretaria del CONAM*). En los delineamientos primero descentralización y luego lo demás. Piensan que los gobernadores no tenemos capacidad. El sistema está desfasado en el país.

Gobernador de Amambay: Esto resulta interesante pero pienso que mientras no se solucione el problema estructural del país, este tipo de trabajo seguirá contribuyendo al mejoramiento jurídico del país. El problema es cultural / generacional. Estamos moralmente quebrados. Técnicamente va a funcionar la PNA pero no va a cambiar nada. No hay que creer que las cooperaciones internacionales van a ser eficientes ni eficaces. Hay que empezar por la reforma constitucional. Este trabajo debe ser generacional. Hay que crear fuentes de trabajo. Esta PNA no es utópica pero sí irrisoria. La conservación del medio ambiente en Paraguay es un drama humano. El banco alemán dijo que coopera, sin embargo es un préstamo que hay que pagar

Gobernador de Concepción: *pidió al consejo; asumir responsabilidad, apoyar este proceso y volver a reunirnos en torno a este tema*

El proyecto de ley de ministerio que está en el parlamento produce una entropía

*Presentación – FEPRINCO*

Muchas felicitaciones por el trabajo y la presentación. Sorprende ver hoy en día algo así. Se nota que es el trabajo de gente pensante y objetiva. No hay nada más que discutir. Hay que presentar esto al CONAM y todos tendremos que apoyarlo. No creo que haya podido hacerse mejor.

*Presentación – ALIDES*

Excelente trabajo. Muy prolijo y acertado. Será que la SEAM junto con el CONAM podrán tutelar la PNA y recrear el nuevo modelo de desarrollo?

Creo que la estructura institucional SISNAM – SEAM – CONAM, es el mejor espacio para actuar, asumiendo con responsabilidad nuestro rol como organización social comprometida. Esta estructura va a funcionar en la medida que hagamos que funcione. Creo que debemos asumir compromiso desde ya nomás.

*Presentación – ROAM*

Muy buen trabajo, es admirable el esfuerzo de la SEAM. El espacio y mecanismo de participación y consulta a las organizaciones sociales parece ser el más adecuado. Se nota la transparencia del proceso. Tenemos que asumir el protagonismo desde donde estamos. La estructura del SISNAM es el medio para salir adelante, no se puede discutir eso. Estamos muy complacidos

**Segunda reunión plenaria anual del CONAM – 30 de Octubre de 2002**  
**Presentación de los Lineamientos Generales para la formulación de la Política Nacional Ambiental. Apuntes sobre comentarios referidos**

**Sonia Servín – Ministerio de Industria y Comercio:**

- Preocupa el “marco jurídico perfecto” considerado en el diagnóstico de la situación actual

**Oscar Rivas – Asociación de ONGs del Py (POJOAJU):**

- La Cumbre de la Tierra no ha ofrecido avances significativos. La agenda 21 debe seguir siendo el puntal de lanza referente
- ¿Cómo podemos capacitarnos para poder formular la PNA?
- El tema “comercio”, está muy ligado a la cuestión de soberanía. ¿Cómo está inserto este aspecto?
- De los dos años del CONAM; lo único exitoso y visible, en términos de eficiencia, información, transparencia, participación, etc; fue este proceso de elaboración de LG encarados por la SEAM

**Víctor Benítez – Red de ONGs Ambientalistas del Py:**

- Conclusiones a modificar
- No renunciación a la Agenda 21 (propuesta). Debe ser considerada íntegramente. Reivindicar su plena vigencia
- Se debe entender que esto es una presentación del avance del proceso para la definición de la PNA. Estamos intentando pasar de una etapa a otra
- En adelante, los temas deben discutirse y trabajarse en forma sectorial dentro de las comisiones técnicas apuntando también al fortalecimiento de la estructura del CONAM (propuesta)

**Marcos Cino – Secretaría de Acción Social:**

- Conformar una red de integrantes del CONAM para intercambiar información

**Gerardo Maldonado – Ministerio de Defensa Nacional:**

- Dar énfasis a la soberanía sobre el territorio y los RRNN

**Rosemarie Insua – Gobernación de Boquerón:**

**Jorge Vásquez – Unión Industrial Paraguaya:**

- ¿Cómo podemos influir en la formulación de la Política Nacional Ambiental?

**Blanca López – Ministerio del Interior:**

- ¿Cómo podemos acceder al documento presentado por el ministro en la Cumbre de la Tierra?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

***SÉRIE DE DISSERTAÇÕES PUBLICADAS***

- 001 - MARIN, Solange Regina.** Política Cambial nas Décadas de 1980 e 1990: impactos sobre o setor de grãos no Rio Grande do Sul. 2001. 193f.
- 002 - PEDROSO, Glaucilene Dias.** Setor Leiteiro: as percepções de produtores do RS sobre as transformações delineadas na década de 90. 2001. 122f.
- 003 - SIQUEIRA, Oscar Graeff.** A Crise das Grandes Cooperativas: um estudo comparado entre a cooperativa de Carazinho (RS) e a de Não-Me-Toque (RS). 2001. 217f.
- 004 - PASE, Hemerson Luiz.** Democracia Participativa e Desenvolvimento: a influência do orçamento participativo no desenvolvimento rural de Florianópolis. 2001. 171f.
- 005 - LOPES, Saulo Barbosa.** Arranjos Institucionais e a Sustentabilidade de Sistemas Agroflorestais: uma proposição metodológica. 2001. 187f.
- 006 - MACHADO, Roberto Tormes.** Análise sócio-econômica e perspectivas de desenvolvimento para os produtores de leite do município de Crissiumal - RS. 2001. 155f.
- 007 - SARTOR, Juliane.** Cadeia de flores e plantas ornamentais de jardim em Pareci Novo - Rio Grande do Sul. 2001. 117f.
- 008 - COELHO, Vanessa Pfeifer.** Mediadores técnicos, tecnociência na agricultura e a definição legítima da problemática ambiental no campo tecnocientífico. 2002. 129f.
- 009 - TRENTIN, Iran Carlos Lovis.** O Pró-Rural 2000 como política pública de combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul. 2002. 145f.
- 010 - VILLABERDE, Maria Sérgia.** Agricultura Familiar e Meio Ambiente: posições sociais e estratégias de agricultores assentados em área de proteção ambiental. 2002. 119.
- 011 - SILVA, Paulo Roberto Nunes da -** Uma releitura do processo de transformações na agricultura gaúcha no período 1970-80. 2002. 200f.
- 012 - JANSEN, Suzel Lisiane.** Identificação e Caracterização das Atividades Agropecuárias nos Municípios Gaúchos: uma comparação com indicadores sócio-econômicos. 2002. 138f.
- 013 - CASTILHOS, Dino Sandro Borges de.** Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. 174f.

- 014 – BIOLCHI, Marilza Aparecida.** Agricultura Familiar e Previdência Social Rural: efeitos da implementação do sistema de aposentadorias e pensões para os trabalhadores rurais. 2002. 168f
- 015 – RICOTTO, Alcides Juvenal.** Uma rede de produção e comercialização alternativa para a agricultura familiar: o caso das Feiras Livres de Misiones, Argentina. 2002. 152f.
- 016 - SABABÉS, Leandro.** Manejo Sócio Ambiental de Recursos Naturais e Políticas Públicas: um estudo comparativo dos projetos "Paraná Rural" e "Microbacias". 2002. 186f.
- 017 – PETTER, Rudimar Luis.** As Múltiplas Expressões da Sustentabilidade: a realidade regional do COREDE da produção no estado do Rio Grande do Sul. 2002. 161f.
- 018 – MOURA, Lino Geraldo Vargas.** Indicadores para a avaliação da sustentabilidade em sistemas de produção da agricultura familiar: o caso dos fumicultores de Agudo/RS. 2002. 251f.
- 019 – FERRAZ, Osni Giani.** A Sustentabilidade dos Agricultores Familiares de Leite Associados à CLAF nas Dimensões Ambiental, Sociocultural e Institucional. 2002. 155f.
- 020 – GERHARDT, Cleyton Henrique.** Agricultores Familiares, Mediadores Sociais e Meio Ambiente: a construção da ‘problemática ambiental’ em agro-eco-sistemas. 2002. 539f.
- 021 – COLE, Dorlei Marcos.** Colonos, Agricultores Familiares e Pluriatividade: um estudo de caso no município de David Canabarro e na microrregião do Alto Taquari/RS. 2003. 226f.
- 022 – ROHENKOHL, Júlio Eduardo.** Os Sistemas de Terminação de Suínos: uma análise econômica e ambiental a partir da teoria dos conjuntos *fuzzy*. 2003. 184f.
- 023 – PLEIN, Clério.** As Metamorfoses da Agricultura Familiar: o caso do município de Iporã d’Oeste, Santa Catarina. 2003. 158f.
- 024 – ALVES, Juliete Miranda.** A Obra de José de Souza Martins e a Reforma Agrária no Brasil: uma leitura sociológica. 2003. 112f.
- 025 – ANDREATTA, Tanice.** Febre Aftosa no Rio Grande do Sul no ano de 2000: uma análise das transformações ocorridas nos sistemas de produção dos agricultores produtores de leite de Jóia. 2003. 266f.
- 026 – BASSO, Dirceu.** A Produção e a Gestão das Políticas de Desenvolvimento Rural pelos agricultores familiares de Dois Vizinhos-PR. 2003. 197f.
- 027 – ROS, Carlos Javier Cowan.** Capital Social e Luta Simbólica – O Caso da RED PUNA: uma experiência territorial de articulação social na Província de Jujuy, Argentina. 2003. 279f.
- 028 – BRUSTOLIN, Cíndia.** Lutas pela Definição de Concepções de Justiça na Construção do Parque Nacional dos Aparados da Serra – RS/SC. 2003. 198f.

- 029 – RYAN, Sílvia Laura.** Lógicas de Engajamento de Produtores Familiares em Propostas de Desenvolvimento: a implementação do Programa Social Agropecuário em Pampa de Achala, Córdoba - AR. 2003. 136f.
- 030 – COTRIM, Marcelo Souza.** ‘Pecuária Familiar’ na região da ‘Serra do Sudeste’ do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a origem e a situação socioagroeconômica do ‘pecuarista familiar’ no município de Canguçu/RS. 2003. 142f.
- 031 – SILVEIRA, Cleci Behling da.** Organizações e a “Lei de Ferro das Oligarquias”: um estudo sobre os assentamentos rurais de reforma agrária. 2003. 190f.
- 032 – CARMO, Luiz Eduardo Abbady do.** Impacto de Políticas Públicas na Sustentabilidade Socioambiental: o caso do Pró-Guaíba no município de Segredo/RS. 2003. 218f.
- 033 – FINCO, Marcus Vinícius Alves.** Pobreza Rural e Degradação Ambiental: uma refutação da hipótese do círculo vicioso no Rio Grande do Sul. 2003. 111f.
- 034 – KUHN, Daniela Dias.** O Microcrédito como Instrumento de Desenvolvimento Rural no Município de Constantina/RS: a abordagem seniana de desenvolvimento. 2004. 182f.