



Les Politiques Publiques, Facteurs Déterminants

Public Policies, Determining Factors

Políticas Públicas, Fatores Determinantes

Políticas Públicas, Factores Determinantes

Neli Aparecida de Mello-Théry.¹

¹ Professora Titular da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, onde foi coordenadora e docente do bacharelado de Gestão Ambiental. Foi docente nos Programas de Pós-Graduação em Geografia Humana e Ciência Ambiental; fundou e coordenou o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Territorialidades e Sociedade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, SP, Brasil. Geógrafa pela Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil; mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, e em Géographie et Pratique du Développement pela Université de Paris Ouest-Nanterre-La Defense, Paris, França. Doutorou-se em Géographie pela Université de Paris Ouest-Nanterre-La Defense, Paris, França, e em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil; obteve o título de Livre Docência em Gestão Ambiental pela Universidade de São Paulo, e Livre Docente em Géographie (Habilitation a diriger des recherches) pela Université de Rennes 2, Rennes, França. Neli Aparecida de Melo-Théry faleceu dia 06 de abril de 2021 em Paris, França.

Resumé

Ce texte est extrait d'un document issu de recherches réalisées dans le cadre des programmes de recherche Duramaz et Duramaz 2, grâce à des financements de l'ANR (Agence Nationale de la Recherche), qui ont permis de mener deux longues missions de recherche sur le terrain à Parauapebas (Pará), en 2007 et 2014. Le document est inédit, il n'est disponible qu'en pdf sur le site d'archives ouvertes HalSHS, sous le titre Et au milieu coule l'Igarapé gelado. Les paysans, la Cooper, la Mairie et la Vale à Parauapebas (Pará, Amazonie brésilienne). Il fait partie de la première partie du texte, « Un exemple de développement durable, la coopérative fruticole Cooper ? », rédigée par Évelyne Gauché, Guillaume Marchand, Neli Aparecida de Mello-Théry, Hervé Théry et Véronique Van Tilbeurgh, qui ont participé à la première mission, avec l'appui de Rovaine Ribeiro.

Mots-Clés: Amazonie; Gestion Environnementale; Pouvoir; Politiques Publiques; Territorialités.

Abstract

This text is extracted from a document resulting from research conducted under the Duramaz and Duramaz 2 research programs, thanks to funding from ANR (National Research Agency), which allowed two long field research missions to Parauapebas (Pará) in 2007 and 2014. The document is unpublished and is only available as a pdf on the HalSHS open archive website, under the title Et au milieu coule l'Igarapé gelado. Peasants, Cooperative, Town Hall and the Valley in Parauapebas (Pará, Brazilian Amazon). It is part of the first part of the text, "An example of sustainable development, the Cooper fruit cooperative", written by Évelyne Gauché, Guillaume Marchand, Neli Aparecida de Mello-Théry, Hervé Théry and Véronique Van Tilbeurgh, who participated in the first mission, with the support of Rovaine Ribeiro.

Keywords: Amazonia; Environmental Management; Power; Public policies; Territorialities.

Resumo

Este texto é extraído de um documento resultante de pesquisas realizadas como parte dos programas de pesquisa Duramaz e Duramaz 2, graças ao financiamento da ANR (Agência Nacional de Pesquisa), que permitiu duas longas missões de pesquisa de campo em Parauapebas (Pará) em 2007 e 2014. O documento é inédito e disponível apenas em pdf no site de arquivo aberto do HalSHS, sob o título Et au milieu coule l'Igarapé gelado. Camponeses, cooperativa, município e vale em Parauapebas (Pará, Amazônia brasileira). É parte da primeira parte do texto "Um exemplo de desenvolvimento sustentável, a cooperativa de frutas Cooper", escrito por Évelyne Gauché, Guillaume Marchand, Neli Aparecida de Mello-Théry, Hervé Théry e Véronique Van Tilbeurgh, que participaram da primeira missão, com o apoio de Rovaine Ribeiro.

Palavras-Chave: Amazônia; Gestão Ambiental; Poder; Políticas Públicas; Territorialidades.

Resumen

Este texto está extraído de un documento resultante de la investigación realizada en el marco de los programas de investigación Duramaz y Duramaz 2, gracias a la financiación de la ANR (Agencia Nacional de Investigación), que permitió dos largas misiones de investigación de campo en Parauapebas (Pará) en 2007 y 2014. El documento es inédito y sólo está disponible en pdf en el sitio web del archivo abierto de HalSHS, bajo el título Et au milieu coule l'Igarapé gelado. Campesinos, cooperativa, ayuntamiento y valle en Parauapebas (Pará, Amazonia brasileña). Forma parte de la primera parte del texto "Un ejemplo de desarrollo sostenible, la cooperativa frutícola Cooper", escrito por Évelyne Gauché, Guillaume Marchand, Neli Aparecida de Mello-Théry, Hervé Théry y Véronique Van Tilbeurgh, que participaron en la primera misión, con el apoyo de Rovaine Ribeiro.

Palabras Clave: Amazonia; Gestión Ambiental; Poder; Políticas Públicas; Territorialidades.

Introduction

L'évolution des projets implantés s'explique essentiellement par l'existence (ou l'absence) de politiques publiques spécifiques, de partenariats et d'articulations institutionnelles avec les acteurs locaux.

De tels partenariats et articulations sont bien souvent à l'origine de nouvelles politiques environnementales et agricoles, qui ont pour objectif d'améliorer la durabilité par un soutien à l'agriculture familiale. Mais les politiques publiques, et les plans locaux actuels surtout, continuent d'user du terme « développement durable » de manière abusive. En reprenant à leur compte des visions partielles et partiales du problème, ils pensent concilier les intérêts de la préservation de l'environnement aux intérêts sociaux. Les conflits inhérents au concept sont effacés au profit d'un renforcement de l'aspect social, priorité étant donnée à l'amélioration des revenus des ménages. L'aspect environnemental n'occupe qu'une place marginale, réduite au maintien de la qualité des sols.

Figure 1. Chemin vers APA Igarapé Gelado, Pará, Brésil.



Source: Photo Archives personnelles Hervé Théry.

Comment agit l'État, dont la propre structure est formée d'institutions en contradiction les unes avec les autres? Comment ces divers intérêts s'articulent-ils? Outre les structures étatiques en charge des politiques sociales et environnementales, la présence de l'État dans d'autres secteurs est importante en Amazonie, bien que souvent contestée. L'histoire

contemporaine de la région est marquée par une succession ininterrompue d'actions initiées par des institutions nationales ou internationales, et financées soit directement par le budget fédéral, soit au moins avec son appui. À côté de ces grands projets, d'innombrables actions plus modestes se sont mises en place, soutenues par l'Église, des associations caritatives ou, plus récemment, des ONG « socio-environnementales ». De nombreuses expériences de promotion du développement durable implantées depuis les années 1990 répondent à des objectifs très larges, et tentent de concilier des intérêts parfois très divergents.

Les budgets mobilisés ont un poids considérable, et les décisions prises également. Le principal reproche opposé à ces projets concerne l'absence de prise en compte des populations locales, car les décideurs extérieurs sont guidés par d'autres intérêts. Les élites locales, par l'intermédiaire des représentants politiques et des différents secteurs économiques régionaux, participent toutefois au processus décisionnel. Ce sont en réalité d'autres représentants, ceux des communautés et des populations locales, qui étaient traditionnellement tenus à l'écart. Mais depuis 1988, la Constitution oblige les institutions publiques à mettre en place un processus participatif pour toute prise de décision.

Il nous semble à cet égard important d'analyser les différents niveaux des politiques, et comment les décisions nationales ont été traduites localement par des stratégies distinctes et contradictoires. Afin de brosser un portrait ample et général du processus, nous présenterons une synthèse des principales actions qui se réclament de ce nouveau paradigme.

1. Les Politiques Fédérales

Au début des années 1990, les politiques environnementales ont connu une avancée significative du double point de vue législatif et social. Parallèlement, le moment politique particulier que traversait le pays s'est traduit par une interruption des investissements en infrastructures : entre l'élection de Fernando Collor de Mello et son *impeachment* et une fin de mandat assumée par Itamar Franco, entre le changement de monnaie (pour le *Real*) et la stabilisation de l'inflation, et entre la première vague de privatisations et le retrait progressif de l'État, les investissements en infrastructures ont été réduits à la portion congrue. Depuis 1995, bien que répondant selon les gouvernements à des stratégies différentes et exploitant habilement le terme de développement durable, les programmes publics de développement des infrastructures insistent tous sur la prise en compte de politiques environnementales plus vastes.

Les programmes *Brasil em Ação*, *Avança Brasil*, *Brasil para todos* et les *Planos de Aceleração do Crescimento* (PAC) développés au cours de cette période ont tous inclus de grands travaux d'infrastructures routières et fluviales, notamment la construction de ports et de centrales hydro-électriques et thermiques. Alors que les projets d'infrastructures ont consommé entre 47 et 50% des investissements, moins de 0,6% du budget national était consacré à la protection de l'environnement (Mello, 2002). Sur le plan spatial, les *axes nationaux*

d'intégration et de développement traversaient les zones prioritaires de conservation de la biodiversité définies auparavant (Mello, 2006): on perçoit l'étendue des contradictions dans la définition des usages du territoire, l'opposition entre deux orientations du développement et les différents modèles d'exploitation des ressources naturelles qu'elles sous-entendent.

Si les contradictions sont bien présentes sur le territoire, elles ont toutefois été bien atténuées lors de la phase d'implantation de la stratégie des axes nationaux : les procédures participatives ont permis une pression constante de la société sur toutes les politiques publiques. Certaines politiques, comme la politique de la ville, la politique agraire, et certains axes de la politique agricole, intègrent en outre de nombreuses avancées de l'Agenda 21, ainsi que des concepts comme la protection de l'environnement et la définition de la fonction sociale de la propriété privée. En ce qui concerne les infrastructures, certains programmes, comme celui de la BR-163 par exemple, comprennent des instruments de planification environnementale, comme le zonage de l'aire d'influence, et des mesures de régularisation foncière immédiate.

Le développement durable est à l'ordre du jour des institutions publiques et des organisations non gouvernementales, des débats universitaires et même des médias et des acteurs du secteur productif. Ces derniers y ont très souvent recours. Si l'on s'en tient au discours, pas un seul secteur social ou productif qui ne fasse l'éloge du respect de l'environnement. À l'heure actuelle, entreprises, banques, producteurs ruraux, industriels, revendiquent les actions exemplaires qu'ils mènent dans ce domaine. Le développement durable a sans nul doute gagné du terrain dans les années 2000, et ce de manière bien plus concrète qu'au cours des décennies précédentes, où le discours était omniprésent mais les mesures concrètes bien rares.

Nous allons maintenant nous intéresser aux résultats de quelques-uns des programmes les plus importants mis en place en Amazonie brésilienne depuis les années 1990.

2. Le Plan Amazônia Sustentável (PAS)

Dès la campagne présidentielle de 2002 et son *Documento de Propostas*, puis au cours de ses deux mandats, le Président Luis Inácio Lula da Silva a œuvré pour une réorientation de la politique amazonienne. Il a proposé de modifier les politiques d'incitation fiscale des projets d'exploitation minière adoptées par la Fédération, les États ou les municipes ; réorienter les travaux de méga-barrages (Belo Monte, Santa Isabel et São Luis, dans le Pará et le Tocantins) avec la mise en place de partenariats technologiques pour la construction de nouvelles usines et la production d'énergie ; enfin, articuler l'action des différents ministères autour de thématiques fédératrices, obligeant ainsi les institutions à coordonner leur action, à abandonner le point de vue sectoriel au profit d'une approche globale des problèmes.

En substance, au cours de son premier mandat, la Présidence de Lula a proposé un « nouveau design » institutionnel, à même de dépasser la dispersion, la disjonction et les conflits

entre les politiques et projets divers, et, surtout, fondé sur le capital social accumulé désormais constitué en base politique du nouvel espace de pouvoir. C'est ainsi qu'il entendait mettre en œuvre le *développement environnemental sans exclusion sociale*¹, plaçant la population au centre des investissements publics dans la région. Le développement régional devait être basé sur les savoirs locaux. Les actions du programme *Amazônia Solidária*² ont donc été poursuivies.

Un premier accord de coopération a été conclu en mai 2003 entre le gouvernement fédéral et les gouverneurs des États amazoniens (Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará et Tocantins), et a abouti à la mise en place du *Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia – Amazônia Sustentável (PAS)*, intégré au plan pluriannuel 2004-2007. Les États du Mato Grosso et du Maranhão n'ont rejoint ce partenariat qu'en 2006. Ce partenariat avait surtout pour but d'orienter les ressources publiques et privées allouées à la région, et notamment les crédits gérés par les agences de soutien au développement régional: *Banco da Amazônia* (BASA), *Superintendência da Zona Franca de Manaus* (SUFRAMA), *Agência de Desenvolvimento da Amazônia* (ADA, ex-SUDAM), et *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES).

Le plan *Amazônia Sustentável* (PAS) a constitué l'ossature principale de la politique environnementale « intégrée » du gouvernement Lula pour l'Amazonie entre 2003 et 2006 (rapport du MMA – *Ministério do Meio Ambiente*, 2007). Fondé sur la transversalité, le PAS définissait les axes d'orientation stratégique des politiques publiques menées dans la région. Il était articulé notamment avec les *planos de controle do desmatamento* et avec le programme *BR163 sustentável*. Il a servi de levier d'incitation au montage de projets dans tous les ministères sectoriels.

Les crédits alloués au PAS par les plans pluriannuels 2004-2007 et 2007-2010 (Plans d'accélération de la croissance - PAC 1 et 2) étaient répartis selon cinq axes: 1) systèmes de production durable – innovation et compétitivité; 2) gestion environnementale et organisation du territoire; 3) insertion sociale et citoyenneté; 4) infrastructures au service du développement; et 5) nouveau modèle de développement. Lorsque le PAS était coordonné par le ministère de l'Environnement (entre 2003 et mai 2008), de nombreuses réunions publiques étaient réalisées dans la région. Les mesures promues concernaient essentiellement la planification et l'organisation territoriales, les infrastructures, le soutien à la production, l'insertion sociale, le renforcement des institutions, la protection et la gestion de l'environnement.

Les principales mesures d'organisation du territoire proposées par le PAS ont consisté, tout d'abord, à proposer un arrêté conjoint Incra/MDA et MMA/IBAMA³ pour lutter contre les titres de propriété frauduleux et l'appropriation illégale de terres (*grilagem*); en parallèle ont été mis en place des mécanismes institutionnels de régularisation foncière de lopins

¹ *Desenvolvimento ambiental com inclusão social*.

² *Apoio às Comunidades Agroextrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária*. Initié en 1999, destiné à promouvoir le développement économique et social des communautés basées sur les activités extrativistes et de cueillette en Amazonie, dans un souci d'utilisation durable et de conservation de la biodiversité. Mené par le ministère brésilien de l'environnement (MMA), ce programme est à partir de 2000 intégré au programme *Amazônia Sustentável* (PAS) (NdT).

³ Instituto nacional de colonização e reforma agrária / Ministério do Desenvolvimento Agrário et Ministério de Meio Ambiente / Instituto brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

compris entre 100 et 500 ha. Cinq cents propriétés ont été enregistrées dans les municipes de Novo Progresso, Itaituba, Santarém et Altamira (Castelo de Sonhos), dans l'État du Pará. À partir de cet arrêté, une mesure provisoire a été adoptée, devenue par la suite la loi 11 196/2005. Une autre mesure liée à l'organisation du territoire a été la création d'une mosaïque d'*Unidades de conservação* (Unités de conservation) dans le centre-ouest et le sud-ouest du Pará (Terre du Milieu), regroupant 12,64 millions d'hectares. Il s'agissait en réalité de la réponse des autorités à la forte mobilisation sociale qui a suivi l'assassinat de Dorothy Stang⁴. Un second maillage d'espaces protégés a été établi dans le sud-est de l'Amazonas: sept *Unités* ont été créées, pour un total de 2,31 millions d'hectares, incluant le Parc national de Jurueña.

L'articulation du PAS avec le plan de prévention et de lutte contre la déforestation a mis l'accent sur l'organisation du foncier et du territoire. Pratiquement toutes les expertises insistaient en effet pour faire de la question foncière et de la régularisation des titres de propriété des priorités absolues. Les premières versions du PAS traitaient cette problématique, et prenaient les mesures nécessaires à une mise en œuvre immédiate, avant même que ne soient votés les crédits destinés à la BR163 et au contrôle de la déforestation.

Le Plan *BR163 Sustentável* représentait le volet planification régionale. Élaboré déjà sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, ce projet était guidé par le souci d'éviter les précédents négatifs de la construction de routes. Un consortium privé devait être formé pour financer les travaux. Différents groupes de chercheurs et scientifiques, d'instituts et d'ONG, avaient confirmé l'importance d'un axe reliant les zones de production du Mato Grosso et du Rondônia et débouchant au nord du pays. On se reportera à titre d'exemple aux travaux de Becker, Castro, MacGraw, Mendez *et al.*, Smeraldi, Théry, Verissimo, entre autres. À partir de 2003, le MMA et le MI⁵ ont lancé une concertation de grande ampleur dans le but de renégocier le projet. Au total, ce ne sont pas moins de cinq mille personnes qui ont été impliquées, au cours de réunions publiques qui ont été tenues dans 73 municipes du Mato Grosso, du Pará et de l'Amazonas. Le projet a ainsi pu être relancé en juin 2006.

La mobilisation de la société civile permise par la concertation officielle a créé un état d'esprit favorable, dans la région, à un autre modèle de développement. D'un côté, le soutien à la production est guidé à la fois par le souci du développement local durable, la promotion de nouvelles filières productives, le renforcement de l'industrie, du secteur minier, de l'utilisation durable des ressources forestières publiques et du financement public ; de l'autre, les crédits destinés au PRONAF (programme national de promotion de l'agriculture familiale) ont été revus à la hausse, et les populations résidant en forêt ont désormais la possibilité d'y souscrire et de développer une activité familiale de gestion durable de la forêt.

⁴ Religieuse catholique engagée dans le combat contre les inégalités foncières, assassinée le 12 février 2005 à Anapu, dans l'État du Pará.

⁵ Ministère de l'intégration régionale

À Parauapebas, les premiers projets datent du début des années 1990. Qu'est-ce qui leur permet d'être maintenus depuis si longtemps? Certains souffrent de conflits internes, mais les résultats positifs se consolident malgré tout. D'autres expériences ont permis de mettre en place une gestion du territoire moins préjudiciable à l'environnement: les ressources exploitées sont disponibles plus longtemps. On peut donc en conclure que les principes de gestion environnementale ont bien été mis en œuvre dans l'intérêt de la société locale concernée.

3. Le PPG&, Programme Pilote de Protection de la Tropicale Brésilienne

Un tiers des projets dits « durables » concerne l'Amazonie, avec des crédits issus d'agences nationales, d'organismes multilatéraux ou d'une coopération binationale. Depuis les années 1990, l'Allemagne, sous l'impulsion des Verts, est parmi les pays les plus actifs en termes d'investissements directs et de coopération technique, comme dans le cas du PPG7⁶. Les crédits du projet, issus d'une donation de US\$ 250 millions, ont été alloués à hauteur de 95% à l'Amazonie, par le biais de nombreux sous-programmes et projets (Mello, 2006). Ce programme était pionnier sous plusieurs aspects, par les actions promues et par son modèle pluri-institutionnel de planification et de gestion. Il a été exemplaire dans l'articulation de positions parfois contradictoires: environnementalistes contre conservationnistes, ONG contre autorités publiques, Brésil contre communauté internationale. Les ONG avaient surtout pour but d'inciter les autorités responsables du programme à élargir les espaces de participation de la société civile organisée. Leurs efforts se sont concrétisés plus tard dans la constitution du réseau GTA (Rede GTA, Grupo de Trabalho Amazônico).

Les autorités fédérales et étatiques quant à elles s'efforçaient d'intégrer la variable protection de la nature au processus de développement, incorporant la vision de la communauté internationale aux directives stratégiques nationales et locales. Elles ont essentiellement œuvré pour la création d'espaces protégés et pour promouvoir des actions de conservation des ressources naturelles en Amazonie, solutions systématiquement mises en avant lors des réunions participatives placées sous leur égide. Les résultats ont toutefois tardé à se concrétiser. Le programme, conçu pour une durée de cinq ans, n'a été mis en œuvre que dix-sept ans plus tard, après avoir été remplacé en 2009 par le programme *Amazônia Sustentável*

⁶ Le PPG-7 (*Programa piloto de proteção da floresta tropical no Brasil*) a été organisé en quatre grands sous-programmes : Projets démonstratifs, Sciences et technologie, Gestion des ressources naturelles, et Politique des ressources naturelles. En 2001, on comptait 15 projets spécifiques. En 2008, ce nombre était passé à 18. Lors de la Révision de mi-parcours de l'étape pilote (2000), le programme a été restructuré en cinq grands axes: a) expérimentation et démonstration; b) préservation des espaces protégés; c) renforcement institutionnel; d) recherche scientifique; e) leçons et diffusion.

(PAS). Le ministère de l'Environnement insistait sur la forme participative de son élaboration, qui devait réunir des représentants des autorités fédérales, étatiques et municipales, des ONG, des mouvements sociaux et du secteur privé. Il tenait aussi à inclure le programme dans le budget national (plan pluriannuel) pour une durée de dix ans.

Le PPG-7, ses sous-programmes et ses révisions ont été au centre de nombreuses recherches (Mancin, 2001; Mello, 2002; Di Antoni, 2008), et ses retombées font l'objet d'évaluations continues, tantôt positives, tantôt négatives.

Parmi les sous-programmes, le PD/A (Projet démonstratif type A), destiné au financement de projets alternatifs d'associations, de coopératives ou de municipes amazoniens, revêt une importance particulière (Mancin, 2001). Sa très large acceptation, diffusée à tous les secteurs sociaux, et son succès, en ont fait un modèle du genre. Il a par la suite influencé la mise en œuvre stratégique d'autres projets démonstratifs, comme le *Pró-Manejo* (gestion), le *Pró-Várzeas* (zones humides), ou le PDPI (peuples indigènes)⁷. Il a soutenu des projets issus de réseaux socio-environnementaux et techniques (GTA, COIAB, FETAGRI)⁸, dans tout le pays. C'est en Amazonie toutefois, par son action auprès des colons, des populations traditionnelles et des indigènes, que les idées et les procédures véhiculées se sont implantées le plus durablement : présentation de projets, propositions de systèmes agro-forestiers de cultures et exploitations des ressources non ligneuses de la forêt, transformation des ressources naturelles locales (fruits, noix, açaí, etc.) en produits de consommation.

Entre 1996 et 2008, 372 projets ont été financés, dont 208 (soit 56%) concernaient l'Amazonie, comme le montre la figure \$\$\$\$\$. La première phase du projet a été essentiellement « amazonienne », puisque la région regroupait 140 des 188 projets. La seconde phase, entre 2003 et 2010, a rééquilibré les choses, puisque des 184 projets financés, seulement 68 concernaient l'Amazonie.

Une des principales avancées du programme a sans conteste été la stimulation des pratiques de gouvernance, par le soutien apporté à divers groupes sociaux de la région qui s'impliquaient dans des expériences pilotes. Le programme a permis une très forte visibilité de ces organisations, et une diffusion spatiale sans précédent des expérimentations. Ce capital social trouve cependant ses origines en amont : si les communautés locales ont répondu présentes immédiatement aux projets pilote proposés, dans les États du Maranhão, du Pará, de l'Acre et du Mato Grosso, on le doit aux solides bases communautaires déjà présentes. Ces principes participatifs ont fait montre, et c'est là l'un des aspects les plus intéressants, d'une très grande perméabilité: ils se sont en effet très largement diffusés, tant spatialement que socialement. On notera toutefois que l'ordre du jour continue d'être décidé hors de la région.

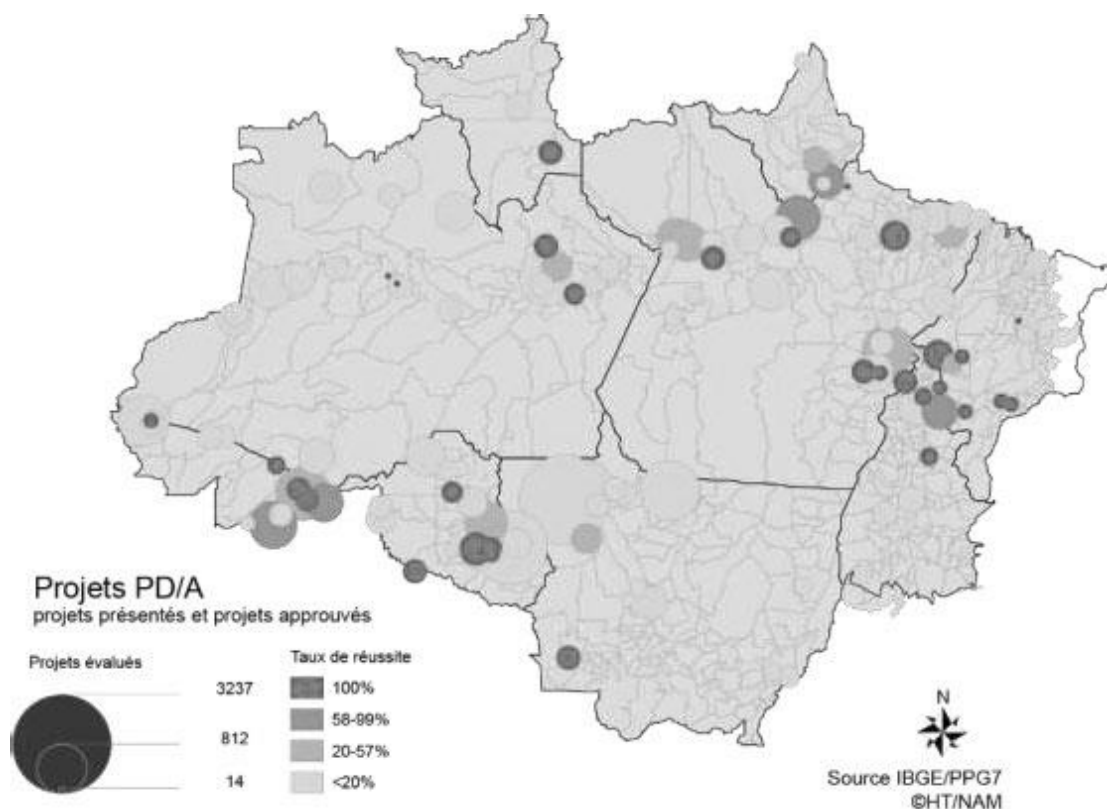
Pour revenir au champ des politiques publiques, Mancin remarque toutefois que le passage des expériences pilotes aux politiques, huit années après le début du programme, est encore extrêmement fragile. Le sous-programme n'a en effet pas réussi à dépasser le stade de l'expérimentation, il s'est maintenu dans le champ des possibles. L'auteur note que la marginalisation du PPG-7 au sein même du ministère a sans conteste été un facteur de son peu

⁷ *Projeto demonstrativo de Povos Indígenas*

⁸ GTA : Grupo de Trabalho Amazônico ; COIAB : Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira ; FETAGRI : Federação dos Trabalhadores na Agricultura

d'influence sur la définition des politiques publiques. La grande innovation du sous-programme reste toutefois d'avoir permis de « comprendre que les communautés locales sont les acteurs-clé du développement durable, prendre de nombreux risques et croire dans le potentiel de chacun » (Mancin, 2001: 140).

Figure 2. Projetos PD/A



La répartition des sous-projets du PD/A en Amazonie en huit pôles régionaux a contribué à renforcer l'accueil déjà très favorable donné à la coparticipation et à l'implantation de nouvelles pratiques agricoles, avec un effet de diffusion auprès des municipes voisins. Les huit pôles (*Marabá, Rede Frutos do Cerrado, Transamazonica, Eixo BR364, Purus, Baixo Amazonas, Sul do Amapá, Nordeste do Brasil*) concernaient 44 municipes, et ont financé à hauteur de 6,5 millions de dollars la construction d'infrastructures de service et de commercialisation, la production de miel et d'huiles, la gestion communautaire des forêts et la formation aux bonnes pratiques agroforestières. Le pôle régional de Marabá s'étendait ainsi à 8 municipalités, et a servi à financer la création tant d'exploitations agroforestières modèles que d'activités de transformation et de commercialisation des produits agroforestiers. Les petits producteurs locaux ont d'autant plus facilement accepté le projet que celui-ci comprenait une incitation à transformer les productions végétales locales en pulpe (qui est ensuite commercialisée et distribuée sous forme congelée, pour la confection de jus de fruits) et une organisation plus rationnelle de leur commercialisation. Il ne s'agissait pas seulement de proposer une nouvelle manière de produire, mais de la possibilité d'obtenir les moyens de produire et de garantir les débouchés de vente.

4. Politiques Publiques et Durabilité Environnementale

Avant d'en venir aux actions mises en place dans la région par les institutions publiques responsables de la définition et de l'implantation des politiques en matière d'environnement et de durabilité, nous allons dans un premier temps en détailler la structure et le fonctionnement. D'après la Constitution brésilienne, la compétence en matière de gestion des espaces protégés est partagée par les trois niveaux administratifs du pays: l'Union, les États fédérés et les municipes. Loin de synchroniser et de coordonner leurs actions respectives, les trois niveaux de gouvernement mettent en concurrence les uns avec les autres les décisions et les actions qu'ils mettent en œuvre. Depuis 1988, de nombreuses avancées dans ce domaine ont été consignées en un *Pacte fédératif*, qui a permis d'améliorer grandement l'articulation entre différentes instances administratives.

L'élaboration des politiques fédérales en matière d'environnement relève de la responsabilité du ministère de l'environnement (MMA). Deux autres institutions nationales, placées sous sa tutelle, sont chargées de leur mise en application: l'*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA)³¹, et l'*Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMBio). L'IBAMA est chargé du contrôle, de la surveillance et du suivi, tandis que les attributions de l'ICMBio concernent la mise en œuvre des mesures de préservation de l'environnement et la gestion des espaces protégés de l'Union.

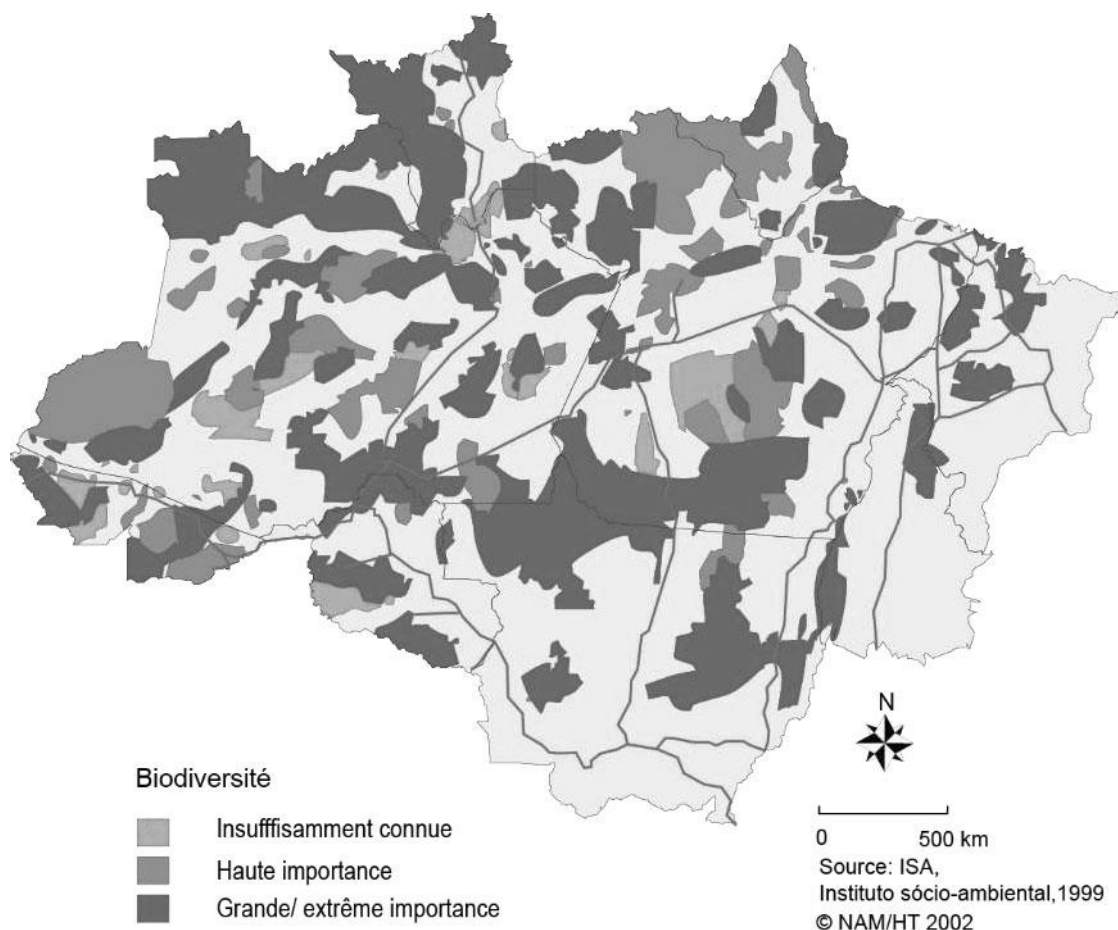
Dans la région de Parauapebas, les unités fédérales de conservation dessinent une mosaïque de territoires relevant de statuts variés. Elle est formée d'unités de protection totale (*proteção integral*) et d'unités d'usage durable (*uso sustentável*). Elle comprend des forêts nationales (Carajás, Tapirapé-Aquiri, Itacaiúnas), une réserve biologique (Tapirapé), et une APA (*Área de Proteção Ambiental*) (Igarapé Gelado). Cet ensemble d'espaces protégés est le dernier bloc préservé de forêt dense dans cette région fortement touchée par la déforestation. Cette zone préservée a été organisée petit à petit, à partir du début du Projet Carajás en 1985, et en deux étapes distinctes. Trois unités ont été créées en 1989, deux autres en 1998. Bien qu'elle n'ait pas le statut d'une zone de préservation de l'environnement, la Terre Indigène Xicrin do Cateté, créée par le décret 284 du 24 décembre 1991 et homologuée en 1996, vient compléter cette mosaïque.

5. L'ICMBio et les Zones Protégées dans la Région de Carajás / Parauapebas

La politique nationale de protection de la biodiversité (MMA, 2002) a défini environ 390 zones prioritaires (haute, très haute, extrême) pour la protection *in situ* de la biodiversité en Amazonie. Ces zones font depuis l'objet de plans d'action variés, et sont régulièrement évaluées

et actualisées. Dans la région de Marabá, 5 municipes dessinent un bloc bien net de préservation, seul secteur à avoir résisté à l'avancée du front pionnier et de la déforestation.

Figure 3. Priorités pour la conservation de la biodiversité



Dans le municipe de Parauapebas, on retrouve l'APA Igarapé Gelado et la FLONA (forêt nationale) Carajás. Elles s'étendent sur un territoire de 1,23 million d'hectares de terres publiques fédérales, et dessinent un large ceinturon autour du noyau minier de Carajás, à des fins précises de préservation et de protection de l'environnement.

Bien que de nombreux problèmes se posent encore, cette mosaïque est à l'heure actuelle tout ce qui subsiste de ce qui fut autrefois la forêt amazonienne. D'un point de vue environnemental, les résultats actuels suffisent à justifier les objectifs non explicites qui ont présidé à sa création, à savoir la formation d'un ceinturon de préservation autour de la province minière de Carajás. Comme cela a été rappelé au cours de plusieurs entretiens menés par Aquino (2006) ou Mello (2007), ou comme le disait Paulo Nogueira Neto, il s'agissait pour l'État de compenser la mise en place de grands projets publics qui ont eu de sérieuses conséquences pour l'environnement (Mello, 2002).

Selon Aquino (2006), qui cite Fabiano Costa, "à partir de 1989, l'État impose une identité environnementale à la région, appuyée sur la délimitation d'unités de conservation d'usages

réglementés (usages durables), comme dans le cas des FLONA et des APA, ou de protection totale dans le cas de la REBIO (réserve biologique). Pour les gestionnaires, ces initiatives publiques pour l'environnement signifient, avant toute préoccupation pour la préservation d'une biodiversité dévastée, la sauvegarde des intérêts d'un secteur minier aujourd'hui entièrement privatisé, dans la région". Cet argument nous a été répété à de maintes reprises lors de nos recherches de terrain. Il convient de souligner que, bien que les objectifs de sa création soient inavouables et injustifiables, la mosaïque de zones de protection de l'environnement qui entoure Carajás est, envers et contre tout, le seul et unique support de biodiversité existant dans la région.

Les documents officiels attribuent à la Vale⁹ l'obligation de maintenir la gestion de ces unités de conservation. Les gestionnaires fédéraux (fonctionnaires de l'ICMBio) jouissent d'un logement de fonction situé au centre du noyau urbain de Carajás, ainsi que d'un dédommagement forfaitaire pour les frais de transport (combustible). À l'époque de la création de ce continuum de protection de l'environnement (1989), la stratégie qui consistait à multiplier les différentes catégories de zones de protection pour former une mosaïque n'était pas encore définie en tant que telle. Les connaissances scientifiques n'étaient pas non plus suffisantes pour permettre de déterminer l'importance biologique réelle de la région. De nos jours, la tactique des mosaïques est la plus répandue: elle prend appui sur les recherches qui ont servi de référence lors de l'élaboration de la politique nationale de préservation de la biodiversité, et a permis d'amplifier les capacités de protection de la biodiversité. La grande région de Carajás est désormais classée parmi les régions d'extrême importance biologique pour la préservation de la biodiversité (MMA, 2002).

Que représentent donc ces unités de conservation pour le municipe et pour la région?

Un premier ensemble a été formé par une série de trois décrets pris le 5 mai 1989;

- a) L'APA Igarapé Gelado a été créée par le décret 97718, dans le but de promouvoir « la protection des écosystèmes forestiers amazoniens du Pará, et en particulier de la forêt ombrophile ouverte de piémont ». Elle s'étend sur 21 600 ha situés sur le territoire du municipe de Parauapebas. Son gestionnaire¹⁰, dont le bureau est situé dans les locaux de l'ICMBio à Parauapebas, mène essentiellement un travail de négociation et d'articulation entre les colons qui vivent dans la zone de l'APA, les institutions locales comme la mairie, et les autorités de la Vale. Appuyé sur une information scientifique et sur des données techniques, cette articulation a pour but de définir le programme et les actions du plan de gestion qui permettra de préserver la flore et la faune existantes (ocelot, jaguar, puma et araponga blanc de Carajás). Selon ses propres mots, son premier objectif est de convaincre les colons de l'importance de ses actions au sein de l'APA, afin que, dans un second temps, ils puissent ensemble décider des alternatives économiques à adopter. Dans les municipes de Marabá et São Felix se trouvent la REBIO et la forêt nationale :
- b) La REBIO Tapirapé, créée par le décret 97719, a pour objectif de « protéger des échantillons d'écosystèmes amazoniens, en particulier la région des noix », et a

⁹ *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD), dite « la Vale », puissant groupe minier exploitant les mines de Carajás.

¹⁰ Entretien réalisé le 10 juillet 2007

reçu l'appui de la CVRD et de la SBPC (*Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*). Cinq types de végétation la composent : la forêt équatoriale ombrophile dense, la forêt ombrophile ouverte de piémont, la forêt ouverte fluviale, la forêt de bambou et la végétation secondaire. L'ocelot et le jaguar sont les deux espèces emblématiques de sa faune. La propriété, qui s'étend sur 99 703 hectares au nord-ouest du Projet Carajás, est légalisée, et appartient à l'ICMBio. Deux outils de gestion ont d'ores et déjà été approuvés : un plan de gestion en 1991, et un plan d'action d'urgence en 1995, dont les ressources proviennent du programme ARPA (*Áreas Protegidas da Amazônia*). Les conflits d'usage concernent l'agriculture de subsistance, la pêche, la chasse, la cueillette des noix, l'orpaillage manuel et les prélèvements de bois. Ils impliquent des groupes de *posseiros*, d'orpailleurs et de forestiers.

- c) La forêt de Tapirapé-Aquiri a été créée par le décret 97720, afin de permettre « la gestion future des ressources naturelles de la FLONA par un régime de production durable ». Elle couvre une superficie de 190 000 hectares. La végétation dominante est la forêt ombrophile dense ouverte et la forêt de lianes. Elle est limitrophe de la REBIO Tapirapé, de la FLONA Carajás et de la FLONA Itacaiúnas. Le principal conflit de territoire est généré par un empiètement partiel sur la Terre indigène Xicrin do Rio Cateté.

Un second ensemble, également créé par une série de décret (pris le 2 février 1998), est formé de deux autres forêts nationales:

- a) La forêt nationale d'Itacaiúnas, créée par le décret 2480, s'étend sur 141 400 hectares, et a pour objectif « la gestion des usages multiples et durables des ressources naturelles renouvelables, le maintien de la biodiversité, la protection des ressources en eau, le rétablissement des zones dégradées, l'éducation à la forêt et à l'environnement, la gestion d'échantillons de l'écosystème amazonien, et l'appui à l'exploitation durable des ressources naturelles dans les territoires limitrophes de la FLONA ». Elle se trouve dans le municipe de Marabá, sur des terres qui appartenaient auparavant à l'armée (*Gleba Aquiri*), et empiète pour plus de la moitié de son étendue sur la FLONA Tapirapé/Aquiri. Outre cette superposition, un autre problème, d'ordre foncier cette fois, concerne la forêt nationale: d'après le gestionnaire de l'ICMBio à Parauapebas¹¹, près de 40 000 hectares y sont occupés par des fazendas.

Fabiano Gumier Costa a cité le cas de la FLONA d'Itacaiúnas : en 1998, elle a été créée sur le papier, ses limites n'étaient pas encore clairement définies et il n'y avait personne à l'IBAMA pour la gérer. Ce n'est qu'en 2002, avec l'arrivée d'Amarílio¹², que la FLONA a enfin son gestionnaire. Lorsque son territoire a été classé comme unité de conservation, plusieurs fazendas y étaient installées, elle était très anthropisée. La forêt primaire ne

¹¹ Dans un entretien réalisé le 10 juillet 2007

¹² Amarílio Fernandes, gestionnaire de la FLONA au l'année de 2005

subsistait que là où les obstacles naturels empêchaient de déboiser pour y mettre du bétail. Jusqu'à aujourd'hui, on remet en question sa création, parce qu'en fin de compte l'IBAMA passe plus de temps à résoudre les problèmes que cela a engendré qu'à vraiment faire de la préservation (IBAMA, 20 mai 2005). Ce point semble confirmé par le fait que, presque dix ans après sa création dans une zone déjà largement dévastée par l'exploitation du bois et par l'élevage, aucun moyen financier n'a été débloqué pour entreprendre de reboiser la zone. (cité in Aquino, 2006: 6).

- b) La forêt nationale de Carajás a été créée par le décret 2486, afin de « promouvoir la recherche scientifique, l'exploitation durable des ressources naturelles, l'étude et la préservation de la biodiversité, l'éducation environnementale et l'amélioration des conditions de vie des communautés alentour par une exploitation rationnelle de ses ressources et de celles du tourisme ». Elle contourne la Serra de Carajás, et s'étend sur 395 826 hectares situés à cheval sur les municipes de Parauapebas et de Canaã dos Carajás. L'octroi d'un droit réel d'usage à la CVRD sur les terres situées dans la Serra de Carajás, soit un total de 411 948,87 hectares, est antérieur à la création de la FLONA, et a été lui aussi approuvé par le Sénat fédéral par la résolution n°331 publiée au Journal officiel de l'Union le 11 décembre 1986. La même Chambre législative a donc autorisé des activités à fort impact environnemental au sein même d'une forêt nationale. Destinée pourtant en priorité à l'élaboration de méthodes d'exploitation durable des forêts primaires et aux usages multiples et durables des ressources forestières, les conflits d'usage sont présents dès sa mise en place. Le conseil consultatif de la FLONA est composé de 17 institutions partenaires.

Les plans de gestion des FLONA et de l'APA en sont à des stades différents d'élaboration et de mise en œuvre. Ce sont des instruments de zonage à très grande échelle, bien que la taille des unités de conservation dépasse en général largement celle de plusieurs municipes brésiliens.

Le plan de gestion de la FLONA Carajás a été approuvé en 2004. Le zonage et les programmes d'utilisation ont été élaborés à partir d'un diagnostic des milieux physique, biophysique et anthropique. On soulignera en particulier les programmes suivants: 1) recherche, relevé, industrialisation, transport et commercialisation des ressources minérales; 2) promotion d'une gestion écologiquement et économiquement viable des ressources forestières; 3) garantie de protection des ressources hydriques, des paysages remarquables, des sites historiques et archéologiques et de la biodiversité; 4) développement de recherches scientifiques et d'activités liées à l'éducation environnementale; 5) activités de loisir et de tourisme (écotourisme). En dépit des retombées de l'exploitation minière, le plan tente de sauvegarder et de valoriser un usage multiple des ressources.

La durabilité environnementale se fonde ici sur l'idée du maintien des fonctions écosystémiques de chacune des zones protégées. L'élaboration des plans de gestion, qui a lieu tous les cinq ans, comprend un plan d'action destiné à réduire l'impact des problèmes les plus courants dans la région, tout en laissant ouverte la possibilité de mettre en place des projets plus spécifiques, de lutte contre les incendies par exemple.

Les unités régionales de conservation peuvent s'appuyer sur un autre instrument de gestion: la convention 005/88¹³ signée entre la CVRD et feu le Secrétariat spécifique à l'environnement (SEMA), qui officialise le soutien total de l'entreprise à la mise en place et à la protection des FLONAS et des autres unités de conservation de la mosaïque. D'autres accords ont été signés en 2005 et 2007: un accord de coopération technique entre l'IBAMA (ICMBio) et la CVRD destiné à l'élaboration d'un nouveau plan de gestion pour l'APA (le premier date de 1991) ; le second, entre l'IBAMA (ICMBio) et la *Salobo Metais* (qui appartient au groupe CVRD) pour l'adoption des mesures nécessaires au maintien de la zone sylvestre (*Zona de Vida Silvestre*) de l'APA Igarapé Gelado dans son intégrité. Ce dernier accord correspond à l'une des conditions imposées par l'EIA/RIMA⁴⁰ pour l'exploitation des mines de cuivre, et apparaît dans l'autorisation d'installation n°416/06. La Vale se plie volontiers à ce type d'accords permanents, notamment pour améliorer les infrastructures. En 2007, 90 km de routes ont ainsi été réhabilités, avec le renforcement de ponts, la construction de terre-plein, ainsi que des travaux de drainage et de revêtement. Cette route dessert des colons de l'APA, des lieux-dits Paulo Fontelles et Sansão ainsi que leurs alentours, et a été conçue comme contrepartie à l'implantation du projet Salobo. Elle est incluse elle aussi dans l'autorisation d'installation.

Un autre problème récurrent concerne les cinq unités de conservation : celui des incendies. Tous les ans durant la saison sèche, des incendies se déclarent à la frontière entre la FLONA et l'APA Igarapé Gelado. Tous les deux ans, les feux sont plus intenses et plus dangereux. Entre la création de la FLONA et 2008, environ 800 ha de forêt ont été détruits. Ce n'est qu'en 2007 que des pare-feux ont été construits en lisière de l'unité, afin d'éviter que les incendies n'atteignent à nouveau le cœur de la forêt. L'année 2003 fut une année terrible, qui a vu l'incendie se propager durant tout le mois d'août, brûlant 550 hectares de forêt malgré l'intervention d'équipes de l'IBAMA et de pompiers du Pará venus en renfort des volontaires et de la Vale. En 2005, huit foyers d'incendies ont détruit plus de 200 hectares, touchant principalement les hauteurs où le sol rocailleux est recouvert de végétation rase ou arbustive. En 2007, 30 hectares sont partis en fumée. La lutte contre les incendies est du ressort du Centre national de lutte et de prévention contre les feux de forêt (*Prevfogo*), et reçoit l'appui logistique de la Vale (ISA, 2008). Le plan de lutte contre les incendies dans la mosaïque de Carajás comprend la formation de volontaires, chargés plus spécifiquement de porter les premiers secours, et l'apprentissage de techniques de brûlage dirigé.

L'APA connaît en outre un problème foncier important, à l'origine de nombreux conflits d'usage si l'on en croit le gestionnaire de l'unité. Puisqu'il s'agit d'une APA, les colons ne sont pas détenteurs de titres de propriété pour leurs terres. L'ICMBio doit donc développer un argumentaire solide afin de les convaincre du bien-fondé et de l'importance de la zone sylvestre délimitée par le plan de gestion, sur un territoire qui compte encore huit colons installés. Les négociations abordent le sujet de l'indemnisation, qui est ensuite prise en charge par la Vale.

Pour résumer, on a ici affaire à un type de gestion qui considère que les critères définissant la durabilité environnementale doivent tenir compte des limites imposées par les dynamiques naturelles. Les institutions œuvrent pour adapter l'impact des activités anthropiques aux caractéristiques des écosystèmes. Dans un premier temps, cette adaptation passe par un

¹³ Cf les décrets n°97.718, 97.10, 97.720 du 5 mai 1989.

zonage du milieu naturel délimitant une zone dans laquelle les activités à fort impact sont autorisées (comme l'exploitation minière) et une zone où seules les dynamiques naturelles ont droit de cité. Dans un second temps, le zonage se fait moins exclusif: l'APA doit permettre de protéger l'environnement tout en permettant une valorisation anthropique de ce dernier, à condition que celle-ci soit de nature à réduire le plus possible son impact sur le milieu. Il s'agit en fait d'une gestion segmentée, dans la mesure où les aspects sociaux et économiques du développement durable sont, à l'échelle locale, moins bien pris en compte que les aspects environnementaux.

Referências Bibliográficas

- Aquino, Maria José. (2006). O Ferro e a “Canga”: disputas e parcerias na Conservação e Exploração Mineral em Carajás. *III Encontro da ANPPAS*, Brasília, 23 a 26 de maio.
- Di Antoni, Giorgio. (2008). *L'Amazonie globalisée: le programme pilote pour la conservation des forêts tropicales brésiliennes*. Tese (Doutorado em Développement et Relations Internationales). Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Genebra.
- Mancin, Rinaldo César. (2001). *Edistado e sociedade na busca do desenvolvimento sustentável em projetos demonstrativos*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília.
- Mello, Neli Aparecida de. (2002). *Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira. Conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento, 1970-2000*. Thèse de doctorat, Université Paris-X.
- Mello, Neli Aparecida de. (2006). *Políticas Territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume.

Recebido em 02/07/2022.
Aceito 02/07/2022.