

PLAN MUNICIPAL DE MATA ATLÁNTICA PMMA EN FOZ DO IGUAÇU: SU CONSTRUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA

Héctor Enrique Colmenarez Espinoza¹

RESUMEN

El presente artículo tiene la finalidad de analizar los mecanismos de gobernanza y participación que intervinieron en la construcción del Plan Municipal de Mata Atlántica (PMMA), en Foz do Iguacu, Paraná, Brasil, este se estructura de la siguiente manera. En una primera parte; el lector podrá familiarizarse con algunos elementos teóricos y arreglos institucionales globales que inciden en la estructura de gobernanza en Brasil, también algunas particularidades sobre al concepto de gobernanza, especialmente la gobernanza ambiental, ya que atañe directamente al caso de estudio, en la segunda parte; serán presentadas las particularidades de la gobernanza ambiental brasileña y algunos debates sobre la legislación ambiental que sustenta los mecanismos de gobernanza que permitieron la interacción de los actores en la creación del PMMA en el municipio, finalmente, se hará una discusión sobre la creación del plan dentro del territorio iguaçuense, con énfasis en los siguientes elementos: legislación ambiental, participación social, interacción entre actores y grupos de interés, arreglos interinstitucionales, consenso, toma de decisiones, y producto final, todo esto en contraste con los elementos teóricos y prácticos analizados en las primeras secciones, este análisis será posible mediante una revisión teórica sobre los diferentes debates que se tejen en torno a la gobernanza, con énfasis en el ambiente, así como también, una revisión documental que permita recopilar información directa del proceso de construcción del PMMA como actas, comunicados oficiales de la prefectura, documentos entre otros, este será auxiliado por un proceso de triangulación que permitirá el cruce de información durante todo el proceso facilitando la configuración de las conclusiones y recomendaciones finales, que giran en torno a la consolidación de los mecanismos de gobernanza en las próximas etapas, como generación de consenso a través del debate público, y la participación activa de actores para la generación de propuestas sustentables para las áreas prioritarias.

Palabras clave: Gobernanza ambiental; Participación; PMMA; Foz do Iguacu; Políticas públicas; Preservación; Mata atlántica.

ATLANTIC FOREST MUNICIPAL PLAN PMMA IN FOZ DO IGUAÇU: ITS CONSTRUCTION FROM A GOVERNANCE PERSPECTIVE

ABSTRACT

This article aims to analyse the governance and participation mechanisms involved in the construction of the *Mata Atlântica* Municipal Plan PMMA, in Foz do Iguassu, Parana, Brazil, and is structured as follows. In the first part, the reader will be able to familiarize himself with some theoretical elements and global institutional arrangements that affect the governance structure in Brazil, also some particularities on the concept of governance, especially environmental governance, as it directly concerns the case study. As a second, the particularities of the Brazilian environmental governance and some debates on the environmental legislation that supports the governance mechanisms that allowed the interaction of actors in the creation of the PMMA in the municipality are presented. Finally, there will be a discussion on the development of the plan within the territory of Iguazu, with emphasis on the following elements: environmental legislation, social participation, interaction between actors and stakeholders, inter-institutional arrangements, consensus in decision making, and final product, all this in contrast to the theoretical and practical elements discussed in the first sections, this analysis

¹ Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional UNEFA/Venezuela. Diplomado en Gerencia de la construcción por la Universidad José Antonio Páez UJAP/Venezuela. Actualmente es Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo en el Programa de Postgrado en Políticas Públicas y Desarrollo PPGPPD en la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana UNILA. El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal del Nivel Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001. Contacto: hectorcolm22@gmail.com

will be possible through a theoretical review of the different debates that are woven around governance with emphasis on the environment, as well as a documentary review that allows to collect direct information from the process of construction of the PMMA as minutes, official communiqués of the prefecture, documents among others, which in turn will be assisted by a process of triangulation that will allow the crossing of information throughout the process and thus facilitate the configuration of the conclusions and final recommendations, that revolve around the consolidation of governance mechanisms in the next stages, such as generating consensus through public debate, and the active participation of actors for the generation of sustainable proposals for priority areas.

Keywords: Environmental governance; Participation; PMMA; Foz do Iguassu; Public policies; Preservation; Atlantic Forest.

INTRODUCCIÓN

Las sociedades capitalistas contemporáneas, presentan grandes retos para la manutención del sistema a la vez que intentan conseguir un equilibrio ambiental, mediante diversas acciones, vínculos y alianzas público-privadas que permita mantener el nivel de desarrollo ideal predicado desde el fin de la segunda guerra mundial. La superación de estos retos se ve limitada, por una parte, por la crisis de la democracia liberal en su capacidad de mantener el orden social (CASTELLS, 2017).

Por ende, la creación de políticas públicas debe dar respuestas a las exigencias y necesidades de las sociedades contemporáneas, garantizando el orden social, político y económico. Por otra parte, el gran desafío es detener los impactos del ser humano sobre la naturaleza, los cuales, están llevando a las sociedades contemporáneas al colapso inminente.

En este sentido, los Estados tienen el desafío de garantizar la participación democrática en todos los niveles institucionales, y todas las esferas de la vida pública, a la vez que sustenta el modelo capitalista de explotación de la naturaleza, en consecuencia, tiene que lidiar con las contradicciones propias del sistema - expansión y acumulación de riqueza - a costa de la degradación ambiental y la explotación del hombre. En vista de tal situación, son necesarios algunos arreglos institucionales de orden nacional y global, que permitan la coordinación de esfuerzos para mantener las instituciones democráticas en el actual modelo.

De allí la importancia de que de los organismos internacionales a través de sus diferentes instituciones puedan crear mecanismos que busquen concretar acciones en todos los niveles de actuación (globales, regionales y locales), con énfasis en las unidades político territoriales más próximas a los ciudadanos (municipios), esto permitirá, desde lo local, - en unión con los entes público privados - lograr un desarrollo sustentable, y como consecuencia, sentar las bases que permiten la transición del sistema creando sociedades sustentables, ejemplo de ello en materia institucional, es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de la aplicación de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS).

Por otra parte, la creación de sociedades sustentables pasa, en un primer momento, por la creación del marco ambiental institucionalizado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) denominado Régimen Internacional Ambiental, así como también, la construcción de un pacto socio-ambiental basado en la construcción y aplicación de nuevos valores ambientales y en la concreción de acciones para la preservación del ambiente, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la preservación de todas las formas de vida en el planeta. En este proceso de construcción de sociedades sustentables, es fundamental el anclaje a las

bases democráticas, que permiten la interacción y participación de actores² clave como, Estados, sociedades, empresas, instituciones público-privadas movimientos sociales, e individuos con interés en la solución de los problemas de su entorno socioambiental y político, en un ambiente de consenso y conciliación de intereses.

Dada la escala y diversidad de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones desde el ámbito local hasta lo global, la interacción de estos resulta un tanto complejo, por tanto, se hace necesario disminuir la escala para poder concretar acciones más allá de los acuerdos internacionales, que en el marco de la ONU y los diferentes Organismos internacionales del Régimen Mundial para el Medio Ambiente son suscritos por diversos organismos y Estados, uno de los problemas a escala global tiene que ver con la interacción de los actores, las dinámicas que los articulan en la generación de propuestas y la toma de decisiones.

Este problema fue analizado en la década de los 80 del siglo XX, y en consecuencia Sabatier de la *University of California* propone la *Advocacy Coalition Framework* (CARVALHO, 2012) el cual analiza diversos actores involucrados en la gobernanza ambiental global (*stakeholders*), los cuales se agrupan de acuerdo a ciertas estructuras marcadas por las creencias de los actores formales e informales³. Además de los intereses económicos y políticos a lo interno de los Estados.

Para Carvalho (2012), no existe una gobernanza global propiamente dicha, dadas las dificultades en la articulación de instituciones, organismos y entre los actores, muy a pesar de los avances evidenciados en la estructura internacional para la gobernanza y especialmente para la gobernanza ambiental, no cabe en este trabajo agotar el debate en función de las limitaciones de la gobernanza global, ya que el análisis se enfocará en las dinámicas participativas de los actores de orden local es decir en el ámbito municipal, sin embargo, se trata de brindar un panorama amplio de las escalas de la gobernanza, para entender sus mecanismos y de esta manera tener una mejor comprensión del proceso en el caso objeto de estudio.

En ese mismo orden de ideas, es necesario caracterizar algunos actores globales que influyen el Sistema Internacional para la consolidación de la gobernanza ambiental global; por un lado se encuentran los organismos oficiales como la ONU, PNUD, ODS y los diferentes Estados que alineados a los parámetros de estas organizaciones, firman los diferentes acuerdos para coordinar acciones, y por otro lado los organismos no oficiales con influencia internacional como el *Greenpeace* y el *World Wildlife Fund* (CARVALHO, 2012).

En esa estructura se encuentran los diferentes acuerdos y protocolos firmados por los Estados, sin embargo, una de las limitantes para la concreción de tareas en materia ambiental

²A los efectos del presente trabajo un actor es todo individuo, persona natural o jurídica, grupo social que actuando de manera unitaria está implicado activamente en el problema público que origina la política (SUBIRATS, KNOEPFEL, *et al.*, 2012), estos tienen la capacidad no solo de participar sino que tienen capacidad de influenciar directa o indirectamente el contenido y los resultados de la política pública (SECCHI, 2013; SANT'ANNA; OLIVEIRA, 2019).

³En este caso un actor formal corresponde a los Estados, Organismos oficiales internacionales, mientras que, organismos no oficiales son aquellos que no están directamente ligados a los Estados, aunque actúen en su territorio o fuera de él, como ONG's, movimientos sociales, indígenas entre otros, pero que de alguna forma tienen alcance internacional (SARFATI, 2005)

tiene que ver con los principios de las relaciones internacionales, relacionados a la anarquía internacional⁴. De esto deriva que los acuerdos firmados no son vinculantes para las naciones por lo que los resultados dependen de la voluntad de los Estados y las presiones internas de todos los sectores de la población para direccionar acciones y políticas públicas que se encuadren en el cumplimiento de dichos acuerdos. De allí la importancia de la creación de políticas, que congreguen a todas las fuerzas del Estado tanto públicas, como privadas y la sociedad civil para concretar acciones de preservación del medio ambiente. Es de recalcar que, desde la incorporación de la variable ambiental en la Constitución Brasileira de 1988, hasta su posterior transversalización en todas las áreas de desarrollo nacional, Brasil experimentó un proceso de adecuación continua en su legislación e institucionalidad direccionada hacia la sustentabilidad y preservación ambiental destacándose entre los países de la región.

En otro orden de ideas, los diferentes organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Comisión Económica para América Latina y Caribe CEPAL, EUROCLIMA+, entre otros, destacan que las acciones y los esfuerzos realizados hasta ahora no han sido suficientes. Para que estos esfuerzos sean efectivos deben circunscribirse al entorno local (municipios), a través de políticas coherentes en todos los ámbitos del sector público que permita afrontar las transformaciones necesarias y los efectos negativos del cambio climático (ALICIA BÁRCENA, 2018).

El planteamiento de Bárcena (2018) concuerda con lo planteado por Villamizar (2011), refiriéndose al papel de América Latina respecto a la deuda en la implementación de acciones para la gestión del cambio climático (GCC), en este sentido la autora señala, que para la adecuada GCC hace falta una institucionalidad del cambio climático (ICC) y la falta de esa estructura institucional, representa una deuda creciente en nuestro continente pese a los avances en materia de gobernanza ambiental global y local en especial sobre el cambio climático.

En este sentido, Brasil, ha estado trabajando junto a los principales organismos multilaterales en materia ambiental para colocarse a la vanguardia en el tema de preservación ambiental, un ejemplo notable fue la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro 1992. Desde su constitución democrática de 1988 reflejaba dichos avances, específicamente en su capítulo VI donde había incorporado la variable ambiental y aún un aspecto más importante el reconocimiento de la mata atlántica como patrimonio nacional (BRASIL, 2016).

Adicionalmente, se crea la *Lei nº 11.428 (Lei da Mata Atlântica)*, de 2006, (BRASIL, 2006) que busca implementar mecanismos de protección del bioma mata atlántica en el país, otorgándole facultades a los municipios para la creación de mecanismos, asimismo el Decreto Federal Nº 6.660/08 regula sobre el contenido mínimo que debe contener dicho plan, de allí el surgimiento de los respectivos planes municipales PMMA para la protección de este bioma.

En consecuencia, el PMMA es el instrumento que rige la actuación de los municipios para la operativización de la Política Nacional de Protección de la Mata Atlántica, promoviendo el alineamiento y el equilibrio entre los principios de sustentabilidad y el

⁴ El principio de Anarquía rige las relaciones entre Estados dentro del Sistema Internacional y se refiere a que no existe una autoridad única o supranacional que que ordene el funcionamiento del sistema tal como ocurriría con los Estados nación (SARFATI, 2005)

ordenamiento territorial, la gestión ambiental y el desarrollo municipal garantizando la participación de la sociedad en todas las etapas (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Por su parte, el presente trabajo busca analizar los mecanismos de participación y articulación entre actores, de los diferentes actores involucrados a escala local (municipios) para la concreción de acciones que impacten el orden global y atender los 17 objetivos del desarrollo sustentable propuesto por la ONU a través del PNUD, que en lo sucesivo denominaremos gobernanza.

Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sobre los principales conceptos y procesos que conforman la gobernanza en todas sus dimensiones, especialmente la relacionada con la gobernanza ambiental, asimismo, es fundamental para el análisis del PMMA como política pública, compilar y revisar la bibliografía sobre teorías de las políticas públicas. La revisión bibliográfica planteada permitirá enlazar estos dos procesos que orbitan independientes, en uno solo, en torno a la construcción del PMMA en Foz do Iguaçu. Adicionalmente, la revisión documental consistirá en la revisión de documentos oficiales de la prefectura y la comisión organizadora, así como también el análisis de actas de reunión y documentos de acuerdos asumidos por los actores.

Para el presente trabajo, se recopilaron y analizaron un total de 16 documentos oficiales entre ellas, actas de reunión, cartas de invitación, acuerdos asumidos, organización de grupos de trabajo, correspondiente a la etapa de movilización inicial y diagnóstico para la construcción del PMMA en Foz do Iguaçu, estas etapas se desarrollaron entre los años 2014 y 2015, así como también, el análisis del propio instrumento aprobado el 3 de julio del 2020.

Esto permitirá, caracterizar y categorizar a cada uno de los actores involucrados, sus interacciones con la prefectura, y entre ellos, para la generación de propuestas, sin dejar de lado el registro y sistematización de los aportes que hicieron posible la construcción del plan.

Asimismo, se pretende a través de la revisión documental analizar los procesos de gobernanza dados en el proceso de construcción del PMMA, el papel de la prefectura y de los actores, en contraste con la bibliografía escogida en materia de gobernanza en Brasil. Todo esto, podrá evidenciarse a lo largo del texto que en un primer segmento aborda los elementos teóricos de la gobernanza especialmente de la gobernanza ambiental.

Seguidamente, se analizarán algunos elementos teórico-prácticos de la gobernanza ambiental brasileña en la especificidad del municipio, para finalmente presentar algunas consideraciones finales a manera de conclusión de los procesos observados durante el estudio.

GOBERNANZA: LA ESPECIFICIDAD DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

En un ámbito genérico y en referencia a la Comisión sobre Gobernanza Global (CGG) de las Naciones Unidas se define la gobernanza como la suma total de las varias formas o mecanismos, que los individuos e instituciones, públicos y privados, administran sus negocios comunes (MOURA BEZERRA, 2016), asimismo, en este proceso de interacción entre los actores para la toma de decisiones intervienen elementos como leyes, instituciones y procedimientos, que acogen y promueven escenarios de diálogo para que pueda darse la interacción y dirimir los conflictos de intereses que puedan surgir debido a la diversidad de actores actuando en la solución de problemas públicos.

Para Moura y Bezerra (2016) la gobernanza es una forma de operacionalizar políticas gubernamentales en el contexto de los procesos decisivos que articulan los diferentes segmentos de la sociedad, es por ello, que en el ámbito nacional y local, el proceso de interacción de actores involucrados en la creación de políticas públicas se torna complejo, por lo general, se presenta como un proceso jerárquico inherente al Estado y sus instituciones como único actor responsable en la toma de decisiones.

Sin embargo, debe considerarse que en él intervienen una multiplicidad de actores en diferentes niveles, trabajando en torno de un tema u objetivo común, pero resguardando sus intereses; estos actores tienen la capacidad de influenciar directa o indirectamente tanto en el contenido como en los resultados de una política pública (SECCHI, 2013) no obstante, ¿cómo se dan esas interacciones en un sistema democrático en constante cambio y donde las demandas sociales son crecientes?

De acuerdo a la interrogante anterior, es pertinente presentar a la gobernanza como la herramienta de gestión pública que permite la participación de manera horizontal, entre actores públicos y privados en la creación de políticas públicas (SECCHI, 2009). De acuerdo a este autor, la gobernanza denota además pluralismo en el sentido de que diferentes actores tienen o debería tener, el derecho de influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas.

Esa interacción horizontal entre actores resulta de gran valor para dar respuestas a demandas colectivas o de ciertos sectores de intereses variados para la sociedad en cuestión especialmente aquellas de base democrática que priorice el pluralismo. Por lo que, “la gobernanza pública suministra plataformas organizacionales para facilitar el alcance de objetivos públicos tales como el involucramiento de ciudadanos en la construcción de políticas, haciendo uso de mecanismos de democracia deliberativa” (SECCHI, 2009, p. 360).

Ahora bien, ¿esa horizontalidad implica restricción del poder del Estado sobre los asuntos públicos? De acuerdo con Secchi (2009), refiriéndose al planteamiento de Richards & Smith (2002), señala que, aunque la gobernanza pública genera diferentes polos de debates entorno a la formulación de políticas públicas en los diversos niveles de la administración pública, el Estado, mantiene su papel de coordinación y control en la elaboración y desvía las funciones en las áreas de construcción y coordinación hacia los actores.

Por otra parte, Cerrillo (2005) señala que la gobernanza se relaciona con las interacciones o relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad, esta además, incrementa la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivo, esto se traduce en ampliación del pluralismo y la democracia, a pesar de brindar esa apertura, y la vez que permite el protagonismo de ciertos actores, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político.

En ese sentido, la gobernanza en el sector público “comprende esencialmente los mecanismos de liderazgo, estrategia y control, puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear, la actuación de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios de interés de la sociedad” (BRASIL, 2014, p. 26). Asimismo, de acuerdo al mismo Referencial Básico de Gobernanza del TCU⁵, para que la gobernanza pública pueda ser efectiva, se necesita la existencia de un Estado de Derecho ayudado por una sociedad civil con vocación a la participación respecto a los asuntos públicos. Ambos sectores

⁵ *Tribunal de Contas da União*. En traducción simple Tribunal de Cuentas de la Unión federal brasileña.

deben estar dirigidos por una sólida ética profesional que va a impregnar la planificación para que el proceso pueda ser predecible, abierto, consensado, de esta manera la actuación de cada actor será de forma consciente y responsable (BRASIL, 2014).

En suma, la Gobernanza Pública representa una continuación del modelo burocrático weberiano presente en la administración desde sus orígenes, siendo el Estado el actor principal responsable por la coordinación y el control del proceso de construcción, implementación y seguimiento de las políticas públicas, sin embargo, se presenta como una reforma a los modelos tradicionales de administración y gestión pública que permite ampliar la democracia abriendo escenarios de participación pública para la solución de problemas mediante la creación de políticas públicas.

En este sentido, pueden identificarse dos ventajas de la gobernanza pública, en primer lugar, identifica y fija la atención en los cambios claves en los gobiernos actuales y, en segundo lugar, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de la formación de las decisiones públicas (CERRILLO, 2005).

Por otra parte, Rhodes (2005) señala que la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad y lo visualiza como redes autoorganizadas e interdependientes y que Secchi (2013) define como una estructura de interacciones, predominantemente informales, entre actores públicos y privados involucrados en la formulación e implementación de políticas públicas.

Los actores de la red poseen intereses distintos, pero que son interdependientes e intentan resolver problemas colectivos de una manera no jerárquica. Frecuentemente los actores se organizan de acuerdo a la afinidad de intereses, creando coaliciones para tener mayor poder e influencia en la toma de decisiones, formando lo que se conoce como Comunidades de políticas públicas (*Policy Communities*), que son lo que Secchi define como “redes de actores organizados en torno a un área de políticas públicas, que se reconocen recíprocamente y comparten un lenguaje y un sistema de valores”. (SECCHI, 2013, p.120).

Asimismo, para complementar el debate es necesario presentar algunos elementos teórico-prácticos, que son importantes sobre gobernanza a fin de entender la construcción del PMMA en Foz do Iguaçu, esto tiene que ver con la gobernanza ambiental, que de acuerdo con Montoya & Rojas (2016) citando a Moreno (2013) es definida como: Conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, estos mecanismos tienen por motivación la discusión y la concertación para la adopción de procedimientos y concreción en las decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; refuercen la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos e integren a diferentes actores y niveles en la coordinación.

Por otra parte, destacan dos prioridades en la gobernanza ambiental, por un lado, un elemento político, en términos de propiciar el empoderamiento de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones para construcción de un bien colectivo; y por el otro, el elemento medioambiental como una respuesta para contener el deterioro existente en el medio ambiente a través de los instrumentos políticos y la presión social.

En este sentido, entra al debate el marco político institucional que estructura los procesos participativos y decisorios en un Estado de democracia liberal, sabiendo que el Estado liberal tributa a la manutención del sistema capitalista, en consecuencia, algunos autores decoloniales sugieren una gobernanza antineoliberal donde el Estado no sea el actor central del proceso, disminuyendo su actuación como rector y articulador en la toma de decisiones.

Antes bien, este planteamiento se centra en los procesos colectivos, donde los sujetos y las colectividades son definidos a partir de su historia, sus intereses particulares y de su poder, una vez definidos sus intereses se constituye como bloque, esto les permite organizarse para movilizar recursos, bienes y servicios del gobierno, marcando las directrices del debate y planteando las soluciones. Los actores son quienes elaboran, a través de una relación social, las pautas de la administración (DOMÍNGUEZ; ROBLES, 2016), bajo esta perspectiva el estado es un actor que suministra los recursos, técnicos, financieros, logísticos para que la gestión social pueda convertirse en una política pública.

Para Domínguez & Robles (2016) existe otro tipo de gobernanza, la cual se da mediante la incorporación efectiva de los actores en la toma de decisiones por parte de movimientos sociales, indígenas, mujeres, ONG's, en un proceso de debate, concertación y construcción de propuestas en un marco democrático, siendo la efectiva de toma de decisiones sin coacción de grupos de intereses transnacionales y capitalistas. Este marco de actuación se denomina gobernanza no hegemónica, desde esta perspectiva la gobernanza ambiental se trabaja en las dimensiones personal, política y económica propiciada por una amplia representación social.

Bajo estas premisas, un correcto uso de esta gobernanza traería cambios en las organizaciones, en los individuos y en las comunidades, sobre todo en términos de mejora de la toma de conciencia y en el comportamiento de cara a lo medioambiental (DOMÍNGUEZ; ROBLES, 2016). Desde la perspectiva de la ecología política, estos procesos democráticos dan origen a la transición hacia nuevos modos de producción y consumo no capitalistas, es decir la construcción de sociedades sustentables.

En torno a estos debates se tejen los hilos teóricos y normativos que rigen la articulación de actores que permiten la gobernanza desde lo local hacia lo global y en particular la gobernanza ambiental, en el caso de Brasil, cuenta con una amplia legislación en materia ambiental y con un referencial básico de gobernanza donde se circunscriben las acciones emprendidas por el Estado brasileiro en materia de gobernanza a fin de contar con una estructura convergente y regulada para facilitar la participación y definir la actuación de los entes públicos en la gestión y control de los mecanismos de gobernanza (BRASIL, 2014).

En definitiva, estos son algunos de los debates teóricos que nutren la presente investigación a fin de determinar cómo intervinieron estos elementos de gobernanza y debates sobre la participación del Estado durante la construcción del PMMA.

GOBERNANZA AMBIENTAL BRASILEIRA: LA ESPECIFICIDAD DEL MUNICIPIO

Como fue planteado anteriormente, los procesos internacionales influyen el proceso de gobernanza a través de las instituciones globales que marcan la pauta en torno a la

participación, interacción de actores y la toma de decisiones democráticas, estos parámetros internacionales estructuran el conglomerado de reglas, instituciones, procesos y comportamientos que afectan la manera como los poderes son ejercidos en las distintas esferas del Estado, especialmente cuando se trata del medio ambiente y su impacto sobre las sociedades y la economía.

La evolución de la política ambiental brasileña es un reflejo de evolución de las políticas en el contexto internacional, así como también en la adopción de principios de descentralización, la participación social y de la institucionalización, que, junto a la instauración de procesos de gestión integrales y dinámicos, conforman el aparato burocrático para la creación de políticas públicas ambientales (CÂMARA, 2013).

Para observar la estructura de institucionalidad de gobernanza ambiental en Brasil, basta analizar cada uno de los niveles institucionales creado en todos los estratos burocráticos de los entes federados, Estados, Ministerios, Municipios, para este análisis, es necesario partir desde la incorporación de la variable ambiental en su estructura de gobierno que como fue descrito anteriormente se da desde la constitución de 1988. En este sentido, Brasil ha estado trabajando junto a los principales organismos multilaterales en materia ambiental para colocarse a la vanguardia en el tema de preservación ambiental.

Por otra parte, es importante señalar la importancia de la creación del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA) que junto a la amplia legislación ambiental configuran la institucionalidad para la preservación del medio ambiente en el país. El SISNAMA busca incorporar el principio de la democratización de las políticas públicas y la participación social en el proceso de toma de decisión y en acción descentralizada (CÂMARA, 2013). Para Câmara (2013), consolidar la descentralización es contribuir a procesos decisorios diversos, es decir la gobernanza.

Asimismo, dentro de esta estructura se encuentran el *Sistema Estadual de Meio Ambiente* (SISEMA) y la *Política Nacional de Meio Ambiente*. Este sistema permite transversalizar la variable ambiental e incorporarla en todos los niveles de la estructura federativa del Estado brasileiro, entre ellos se destaca especialmente el SISEMA por su aspecto dinámico en el sentido de la ampliación gradual de actores y la distribución de responsabilidades en la toma de decisión. Este sistema permitió a la mayoría de los municipios brasileños configurar una estructura institucional para la gobernanza.

Por su parte, Foz do Iguaçu, anclado en la estructura ambiental nacional antes mencionada, busca la incorporación efectiva de todas las fuerzas vivas del municipio en la formulación de propuestas, discusión de políticas y leyes, y la participación para la formulación y seguimiento de políticas públicas que abarquen toda la realidad social del municipio. Para ello, utiliza estrategias de consulta y concertación para una efectiva toma de decisiones, esta vocación a la participación puede observarse en la metodología aplicada para la creación del *Plano Municipal de Educação Ambiental* que la delinea como una política democrática que consolida la gobernanza en el municipio incorporando todos los actores estratégicos para la toma de decisiones (MORENO; ESPINOZA; RIBEIRO, 2021).

En vista de lo anteriormente planteado, surge la necesidad de analizar los mecanismos de participación que permitieron la construcción en el municipio de Foz do Iguaçu. Para ello se analizará la metodología de construcción, así como también la actuación de los diferentes

actores que influenciaron el proceso, en consecuencia, es pertinente analizar la gobernanza en sus diferentes variantes a fin de determinar su influencia en la construcción del PMMA.

PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL PMMA FOZ DO IGUAÇU: REDES DE POLÍTICAS

Foz do Iguaçu se encuentra ubicado al extremo oeste del estado Paraná en Brasil, teniendo un área de extensión de 61.805,7 ha, formando parte de la llamada Triple Frontera⁶, su posición geográfica y las dinámicas que en torno a ella se han dado, configuran la estructura de la ciudad y las relaciones socioeconómicas que tienen origen en ella. Desde el punto de vista de su historia económica Foz do Iguaçu puede dividirse en cuatro periodos importantes: Extractivista (Periodo colonial); hidroeléctrico; exportación y turismo de compras; turismo comercio y eventos (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 3).

El municipio está asentado en lo que una vez estuvo cubierto por el bioma mata atlántica que originalmente cubría el 15% del territorio brasileiro, extendiéndose desde la costa atlántica en el oeste paranaense hasta zonas del norte de Argentina y este Paraguay. Desde el punto de vista ecológico se considera un ecosistema frágil, que alberga procesos biofísicos complejos necesarios para el equilibrio ambiental, como nacientes de agua, producción de oxígeno, equilibrio y regulación de erosión en zonas montañosas y costeras, además de abrigar el 70% de las especies brasileiras en peligro de extinción (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 10).

Ahora bien, Foz do Iguaçu, es un importante municipio en cuanto a extensión de reductos de mata atlántica, siendo el Parque Nacional Iguaçu la extensión continua de este bioma más grande, entre otras pequeñas porciones urbanas importante para el equilibrio ecológico de la ciudad, así como también para el suministro de servicios ecosistémicos. Sin embargo, hasta 2015 no existió ninguna iniciativa para la creación del plan de preservación de este bioma, aunque existía toda una estructura organizativa federal para orientar las acciones a ser desarrolladas para acometer esta labor. En consecuencia, resulta necesario operativizar las leyes y la estructura institucional de orden nacional regional y local para dar origen al Plan Municipal de Mata Atlántica en Foz do Iguaçu.

El PMMA es en esencia:

Un instrumento que rige la actuación de los municipios para la puesta en marcha de la Política Nacional de Protección de la Mata Atlántica El plan promueve el alineamiento y equilibrio entre los principios de la sustentabilidad y las definiciones de ordenamiento territorial, gestión ambiental y desarrollo municipal, garantizando la participación de la sociedad en todas las etapas – elaboración, implementación y monitoreo. (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 9)

⁶ **Triple frontera** es un concepto construido desde una visión externa (RABOSSO, 2011) entendiéndola misma para describir las dinámicas transnacionales, socioeconómicas y culturales (legales e ilegales) que tiene lugar en la región geográfica compuesta por las ciudades de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu, y la zona metropolitana de Ciudad del Este; Argentina, Brasil y Paraguay respectivamente. Para profundizar en la triple frontera y sus dinámicas ver también Gimenez, *et al.* (2018).

La metodología de construcción del PMMA amerita la participación activa de los diferentes actores que se desenvuelven en el ámbito territorial del municipio, contemplando las dinámicas económicas sociales, demográficas y urbanísticas del municipio, lo que la convierte en una política dinámica, moldeable, que parte del respeto a la pluralidad, la diversidad cultural, priorizando la actuación colectiva organizada, para la construcción de una sociedad sustentable y crear mecanismos de AbE⁷ (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Por otra parte, la construcción del PMMA en Foz do Iguazu puede dividirse en tres etapas: una etapa de movilización inicial, otra etapa de revisión técnica, y etapa de participación pública y creación del plan. Es importante recalcar que, como producto de la revisión de las actas analizadas, las cuales permitieron categorizar a los actores en cuatro tipos o categorías descritos a continuación:

- **Actores Estatales:** Prefeitura de Foz do Iguazu, Secretaria de Medio Ambiente, Secretaria de Agricultura, Secretaria de Turismo, Secretaria de Trabajo, Secretaria de Planificación, Secretaria de Desarrollo, Procuraduría;
- **Seguridad:** Ejercito, Defensa Civil, Policía Ambiental;
- **Colaboración técnica y educativa:** Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Observatorio Educador Ambiental Moema Viezzer (OEAMV), Instituto Federal de Paraná (IFPR), Poloiguassu, Colectivo Educador de Foz do Iguazu (CEMFI), *SOS Mata Atlântica*, Centro Internacional de Hidroinformática (CIH), Ambiental Consulting;
- **Actores del sector privado y de desarrollo económico:** Proprietarios de tierras, representantes de parques, Parque Nacional Iguazu (PNI), Parque de las Aves, ITAIPU, Nativa Sociambiental;
- **Sociedad civil:** ADERE⁸, Poloiguassu, Profoz, Fundación Iguazu, Asociación de Desarrollo del Oeste de Paraná (ADEOP), PROFOZ, Asociación Comercial y Empresarial de Foz do Iguazu (ACIFI), Bioma Brasil, Fundación Iguazu. Comunidad Organizada y;
- **Especiales:** Concejo de Desarrollo de Foz do Iguazu (CODEFOZ), Restaura Foz. Estos actores se consideran especiales en virtud de su naturaleza organizativa.

Al respecto de los actores considerados especiales, es necesario definir los elementos que permitieron incluirlos en esta categoría. Por su parte el CODEFOZ⁹, quien funge como actor que rige las acciones de dirección en los procesos de participación y decisión, se constituye como un autor unitario en la medida que congrega dentro de su estructura de acción municipal, diversas organizaciones públicas y privadas para la formulación de proyectos que promuevan el desarrollo sustentable de la ciudad. Y por otra parte, el grupo Restaura Foz, se constituye como un actor unitario mediante la integración de diversos actores publico privados, unidos por los principios de sustentabilidad y preservación, trayendo el

⁷AbE Adaptación al Cambio Climático basado en Ecosistemas.

⁸Traducción simple de sus siglas en portugués. Asociación de Desarrollo de Deportes Extremos y ecología (ADERE: Associação de Desenvolvimento de Esportes Radicais e Ecologia).

⁹ Para ampliar la información sobre la naturaleza y rango de acción dentro de la esfera sociopolítica del municipio consultar <http://www.codefoz.org.br/>.

debate de preservación ambiental y desarrollo económico en el proceso decisorio en la construcción del PMMA.

Asimismo, es de destacar que los actores antes descritos fueron incorporándose en diferentes etapas del proceso, estos, participaban del proceso de acuerdo a las necesidades que iban surgiendo durante la interacción de acuerdo a las capacidades técnicas de generación y procesamiento de datos e información, así como también en función de las capacidades de gestión de dichos actores, también alternaban sus funciones de liderazgo en la conducción del proceso, tal es el caso del COMAFI, la Secretaría de Medio Ambiente y el OEAMV, quienes lideraron la conducción del debate y las acciones dependiendo de la etapa.

A pesar de que COMAFI mantuvo la centralidad de actor conductor hasta la presentación de plan a la prefectura, la etapa de diagnóstico y validación fue liderada por el OEAMV hasta la etapa de aprobación asumida por la Secretaría de Medio Ambiente, es decir, hubo un proceso de alternancia en estas funciones. Es importante destacar esta peculiaridad del proceso para entender el los mecanismos de gobernanza en la construcción democrática del plan, la conciliación de intereses, el liderazgo en la conducción, ya que estos elementos permitieron que el proceso llegara a buen término con la aprobación del plan en el año 2020.

Ahora bien, en cuanto a la etapa de movilización inicial, comienza en el año 2014, cuando por iniciativa de la ADERE, quien planteó ante el CODEFOZ la iniciativa de organizarse para construir el PMMA en Foz do Iguaçu. Adicionalmente, la fundación *SOS Mata Atlântica*, comienza un proceso de formación y capacitación de promotores para la preservación de este ecosistema, esto ayudó en la facilitación de herramientas metodológicas para la creación del plan.

Por iniciativa de la Cámara Técnica de Medio Ambiente del CODEFOZ y en alianza con la COMAFI, se convoca a una reunión para el día 04 de septiembre del 2014, esta cuenta con 16 actores considerados importantes para el desarrollo del plan en el municipio, la presentación de la propuesta se da con la participación de *SOS Mata Atlântica* y representantes de la prefectura de Maringá quienes expusieron el éxito que tuvo la implementación del plan en dicho municipio (CODEFOZ, 2014). A partir de esa primera reunión queda conformada la Comisión para la Preparación del PMMA en Foz do Iguaçu, con la participación de actores importantes como, UNILA, Poloiguassu, y el propio CODEFOZ (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

En consecuencia, se dan una serie de reuniones entre septiembre de 2014 y abril 2015, donde se conformaron algunos GT de acuerdo a las dimensiones prioritarias detectadas para acometer los trabajos iniciales de la etapa de diagnóstico, estas dimensiones estarán enfocadas en, la identificación de áreas prioritarias, vectores de presión, capacidad de gestión, evaluación de planes y programas gubernamentales.

En cada una de estas reuniones, puede observarse - a partir del análisis de las Actas de Reunión - la preocupación de los actores involucrados, en especial CODEFOZ como líder conductor, de incorporar más actores considerados importante en cuanto al suministro de información y generación de propuestas, entre ellos destaca la anexión de la prefectura y sus entes dependientes (secretarías) en todas las reuniones como un actor activo e importante para seguir con las actividades.

Entre los puntos de pauta y acuerdos reflejados en las actas de reunión de ese periodo destacan: invitación al prefecto, solicitar apoyo a las diferentes secretarías municipales, hacer

circular una carta de adhesión para incorporar más actores al proceso, búsqueda continua de nuevas alianzas (CODEFOZ, 2015). Cabe destacar, la importancia de la cata adhesión como un instrumento eficaz para generar compromiso por parte de los actores, haciendo orbitar a los participantes en torno a los valores comunes tales como, la preservación, la sustentabilidad y la participación activa para la concreción del plan.

En ese sentido, hay que resaltar la labor de la comisión organizadora en dos temas importantes, por una parte, detectar las áreas con debilidades (de logística, de recopilación información o de articulación) las cuales son determinantes para la prosecución de las tareas, y por otra, y en desarrollar las capacidades de los actores hasta el momento activos, en la búsqueda y captación de actores clave para colaborar en las áreas consideradas importantes o donde los involucrados no tienen capacidades para intervenir.

Es por ello que se dividen las tareas en grupos de trabajo direccionados a la articulación, movilización y diagnóstico, esta última, a cargo de los actores con capacidades de desarrollar acciones investigativas para acometer los trabajos de recopilación de información. Para ello, UNILA, aperturó proyectos de extensión e investigación, a fin de poner a disposición del proceso su capacidad técnica-investigativa a las labores de construcción del PMMA, y posteriormente se incorporó el IFPR.

La incorporación de la UNILA abre paso a la etapa de diagnóstico, efectuada, entre el 2014-2015, pausada por un periodo, y finalmente desarrollada entre los años 2016-2017, esta universidad pretendía “identificar áreas prioritarias para la conservación y recuperación, sus vectores de presión y los documentos relacionados a la gestión del territorio y la compatibilidad estos documentos con el PMMA” (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 11).

Es destacar hasta este periodo, el trabajo de actuación y articulación en red, de los actores presentados en los apartados anteriores, esto hizo posible la divulgación de acciones como, concurso de realización de un logotipo para el plan, recolección de firmas en la comunidad para el apoyo al mismo, y también en cuanto a la sensibilización comunitaria y de otros actores, para la preservación de la mata atlántica en el municipio, y finalmente la incorporación sucesiva de los actores que requería el proceso para la concreción del PMMA.

Por otra parte, en el proceso de recolección y análisis de los documentos (PMMA, actas) se pudo detectar que, entre la etapa de movilización inicial, donde la articulación de actores sensibilizados con el problema, y la incorporación de éste en la agenda pública de la prefectura, transcurrieron 4 años de trabajo intermitente para la consolidación del diagnóstico, esta intermitencia se debe al propio proceso participativo, al analizar las actas de reunión de estos periodos se nota que en las etapas de menos participación la comisión emprendió acciones de convocatoria, movilización de actores poco constantes y apertura para el ingreso de nuevos actores.

En la información extraída de las actas puede observarse que el número de actores presentes en las reuniones oscila entre 16 - cuando se emprendía campañas masivas de comunicación, articulación y sensibilización para la convocatoria - y de 6 actores en los periodos de suministro, recolección y procesamiento de datos. Estos periodos observados representan un desafío para los actores conductores del proceso, que es el de mantener la dinámica participativa y deliberativa en todo el proceso, sobre todo cuando la incorporación de la prefectura no se había dado de manera efectiva.

Es de recalcar, que actividades específicas como identificación y diagnóstico de las áreas requiere una participación menor puesto que amerita personal técnico para el levantamiento, sin embargo, la baja participación en estas actividades no le resta importancia al proceso participativo, puesto que otros actores participaban de acciones paralelas como planificación sistematización de la información, divulgación etc.

En cuanto a la partición en los periodos de levantamiento de datos, se observa la adhesión de pocos actores, puesto que requiere un nivel de especialización, sin embargo, no se evidencia participación en otros frentes de trabajo que pudieran atacarse en paralelo, como la recopilación de datos, revisión de documentos, o conformación de grupos de trabajo para las etapas siguientes pautadas en el guión metodológico.

En este sentido, y en correlación con los autores presentados en las secciones anteriores se destacan las capacidades de los actores no gubernamentales para liderar el proceso, en ausencia del actor estatal, y por otra, la capacidad de convocatoria y articulación de los actores sensibilizados con la resolución de problemas en el entorno municipal, y finalmente la articulación de las instituciones educativas y de investigación para aportar capacidades de recopilación y procesamiento de datos técnicos necesarios, y que a cargo de actores no especializados se tornaría cuesta arriba o una traba para el proceso.

Entre el 2014 y 2019 se realizaron encuentros de articulación y divulgación de la propuesta del PMMA y fueron evaluadas áreas de fragmentación de la vegetación prioritarias para la conservación, áreas que fueron revisadas y validadas por la sociedad iguaçuense de modo participativo, mediante talleres de análisis y percepción de áreas, y la formulación de sugerencias para posibles usos de las áreas de acuerdo con el PMMA 80 personas estuvieron involucradas en el proceso de elaboración y otras 70 en la consulta de validación (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

En otro orden de ideas, resulta interesante que para la validación inicial de datos se plantea la creación indicadores sobre conservación y uso sustentable, bien como la propuesta de adaptación al cambio climático basada en servicios ecosistémicos AbE. Esto amerita tanto de los actores técnicos, como comunidad en general, una sensibilidad y conocimiento de los procesos biofísicos que ocurren en este bioma, fundamentales para la creación del plan, además de un pleno alineamiento con la agenda global ambiental planteada por la ONU, en todos sus órganos de actuación ambiental, y por otra parte, y asimismo tributar en el tránsito hacia la consolidación de ciudades sustentables, conocimiento que permite una participación activa en las discusiones sobre las posibles medidas a implementar.

Este proceso de formación ambiental es producto de la gobernanza ambiental en el municipio con la implementación del Plan Municipal de Educación Ambiental PMEA y las labores desempeñadas por dos actores activos en el área ambiental dentro del municipio, el Colectivo Educador Ambiental, y el Observatorio de Educación Ambiental Moema Viezzer.

En 2018, se organizó en la ciudad un grupo formado por ciudadanos liderado por el Instituto Conocer para Conservar, denominado Restaura Foz, que aportó la visión de la sociedad al proceso e incorporó el elemento deliberativo, especialmente en el área de preservación y desarrollo económico, a los avances en el diagnóstico presentado, a ello se le sumaron varias secretarías de la prefectura, algunas ONGs, instituciones educativas y de investigación (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 11) esta conjugación de actores, representó un avance en la consolidación de la gobernanza en el proceso, ya que estaban participando y

deliberando los actores clave para llevar el PMMA al próximo nivel, la evaluación y posterior aprobación.

El grupo conocer para restaurar incorpora elementos importantes al proceso de gobernanza, especialmente cuando se trata de la concertación y alineación de los intereses económicos, que en este caso representa al sector turismo, este actor reúne iniciativas de empresas turísticas que en el área de turismo de naturaleza ven en los reductos de mata atlántica del municipio una fuente de ingresos y crecimiento del sector en el municipio.

Sin duda el tema económico genera conflictos en los procesos de gobernanza, aún más cuando el objeto de discusión es considerado un bien público como el medio ambiente, tomando en cuenta que la expansión hotelera y turística representa un vector de presión sobre las áreas del bosque nativo a ser conservadas, se requiere un consenso por parte de los actores al respecto. Es por ello que al formar Restaura Foz se crea un escenario de debate en torno a los posibles usos de las áreas permitiendo la conservación con una visión de aprovechamiento económico y sustentable, siendo el turismo ecológico una opción a plantear y desarrollar.

Otro elemento para alcanzar consenso en el debate que surge de la convergencia y el conflicto de intereses tiene que ver con la sensibilización de los actores en torno al tema de preservación y aprovechamiento sustentable, siendo la educación ambiental uno de los medios para educar y sensibilizar a los actores y la comunidad en general sobre la importancia para preservar tan importante bioma, este trabajo fue desarrollado por el OEAMV y el CEMFI a través de las diferentes charlas y talleres ministrados durante el proceso, inclusive durante las presentaciones de validación de acciones.

Para 2019, se realiza el Taller de Validación Social del Diagnóstico, presentado en forma de informe, al Concejo Municipal de Medio Ambiente de Foz do Iguaçu - COMAFI, el cual, es la instancia responsable por la aprobación del PMMA, a partir de allí la prefectura a través del COMAFI se incorpora de manera activa en el proceso, y acomete los trabajos de revisión final del informe e incorporación de acciones para la implementación de dicho plan (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 11). Este acercamiento, marcó la diferencia para la incorporación del PMMA en la agenda política de la prefectura de Foz do Iguaçu.

Entre las fases de la identificación del problema y la incorporación del problema a la agenda pública, es importante recalcar la actuación de la sociedad civil y la comunidad organizada, la cual, pasó por un proceso formativo de educación ambiental de la mano de *SOS Mata Atlântica*¹⁰, el Observatorio Educador Ambiental Moema Viezzer y el Colectivo Educador CEMFI, que le permitió tener una adecuada percepción y delimitación del problema, entendiendo el problema como “la discrepancia entre el *statu quo* y una situación ideal posible” (SECCHI, 2013), esto permitió que la percepción del problema pasara de la agenda política a la agenda formal en el municipio.

Hasta esta etapa puede observarse, la incorporación activa de los actores, poniendo a disposición de la comisión organizadora sus capacidades de actuación y gestión en materia ambiental, dejando manifiesto la capacidad de participación, deliberación y convergencia en

¹⁰ SOS Mata atlântica es una ONG sin fines de lucro que se encarga de identificar, registrar, monitorear los reductos del bosque nativo denominado Mata atlântica, para su protección, realizando acciones de reforestación y protección ya que es un área bastante amenazada por las actividades humanas. Para ampliar la información ver <https://www.sosma.org.br/>.

el proceso de gobernanza pública¹¹ en este caso específicamente la gobernanza ambiental¹², entendiendo en esta etapa que la etiqueta de gobernanza denota pluralismo, en el sentido de que diferentes actores tienen o deberían tener, el derecho de influenciar el proceso de elaboración de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Cabe destacar que el pluralismo evidenciado en el proceso, se da gracias al empeño de los actores conductores de la comisión por incorporar a todas las fuerzas vivas que hacen vida en el municipio, especialmente la incorporación de la prefectura como actor estatal, ya que es el actor que debe canalizar los medios técnicos, financieros y burocráticos para la aprobación del plan a través de la Secretaría de Medio Ambiente su posterior implementación.

En este proceso se evidenciaron conflictos de intereses, pues la mayoría de las áreas prioritarias no pertenecen al poder público, los propietarios de estas áreas están ligados a las actividades de la agroindustria, del turismo o propietarios individuales, esta diversidad de propietarios reveló diversos usos de posibles para esas áreas, como expansión turística o inmobiliaria, agricultura, entre otras. Mientras que, la comunidad visualizaba la preservación de las áreas y contempla usos como, recreación, parques, corredores biológicos, áreas verdes de uso público, deportes entre otros.

En consecuencia, la gobernanza se torna fundamental para las etapas de implementación y monitoreo del plan a fin de buscar el consenso, dirimir los conflictos de intereses y buscar en un ambiente democrático y participativo para la formulación de propuestas en cuanto al uso sustentable de esas áreas prioritarias (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales (CUNILL-GRAU, 2014, p. 7), de allí una característica importante en el proceso de construcción del PMMA, al activar a las diferentes secretarías, y la alternancia con los diferentes sectores dinamizadores de la economía en el municipio, como dueños de tierras, empresarios entre otros, tal como fue descrito anteriormente.

Una vez realizadas estas actividades se inicia la etapa de revisión técnica iniciada en 2020 como etapa previa para la aprobación del plan, esta etapa fue un proceso de revisión técnico burocrático, por parte de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente, fueron incluidas las estrategias de acción, monitoreo y los indicadores, para su posterior aprobación y la emisión de recomendaciones y usos de las áreas protegidas. Es de recalcar que el plan fue aprobado¹³ por unanimidad el 03 de julio de 2020 en reunión ordinaria del COMAFI (FOZ DO IGUAÇU, 2020, p. 99).

¹¹ De acuerdo con el Referencial Básico de Gobernanza, la gobernanza pública es un conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control, puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y a la prestación de servicios para la sociedad (BRASIL, 2014, p. 6).

¹² Se entiende la gobernanza ambiental, como conjunto de reglas, instituciones, procesos y comportamientos que afectan la manera como los poderes son ejercidos en la esfera de políticas o acciones ligadas a las relaciones de la sociedad con el sistema ecológico según Cavalcante (2004) citado por Câmara (2013).

¹³ Para efectos del presente trabajo, se destacó la participación de algunos actores para profundizar en otros actores y procesos, ver (FOZ DO IGUAÇU, 2020).

Ahora bien, al analizar el PMMA como un instrumento que operativiza la Política Nacional de Protección de la Mata Atlántica es importante destacar que luego de su aprobación, este actúa como una institución de referencia en materia de protección de la mata atlántica en el municipio, en correlación con otros estados y municipios en un proceso de coordinación y correlación interestatal, de acuerdo con Jaccoud (2020) los instrumentos crean un efecto de agregación y aprendizaje creando reglas y procedimientos que intervienen para favorecer las interacciones y reducir las incertidumbres, así como también la promoción de formas de acción colectiva, asimismo, esta autora destaca que los instrumentos estructuran las relaciones sociales entre el poder público y los destinatarios de las políticas públicas (JACCOUD, 2020, p. 41), tal como pudo observarse en el proceso de construcción del PMMA.

De lo anteriormente expuesto se puede destacar el nivel de articulación y los arreglos institucionales de gobernanza que configuraron y articularon a los diversos actores en la construcción del PMMA en Foz do Iguazu, ya que la nueva gobernanza pública está transformando el papel del gobierno, donde los actores exigen del sector público una mayor confianza y capacidad de coordinación social que se debe basar en la colaboración entre diversos sectores del Estado en favor del alcance de los objetivos comunes (VIEIRA; TAVARES, 2019).

Por otra parte, como balance del proceso constructivo, se puede decir que el análisis de una política pública es un proceso complejo, “el proceso de política pública no posee una racionalidad manifiesta. No es un ordenamiento tranquilo en el cual cada actor social conoce y desempeña el papel esperado” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 29), el PMMA es reflejo de ello, la interacción de los actores en forma intercalada, con aportes significativos en cada área, especialmente, la vinculación de las instituciones de investigación a través de la extensión universitaria fue crucial a la hora del diagnóstico y la emisión de recomendaciones.

Asimismo, la sociedad civil y los actores privados aportaron valor agregado a la hora de evaluar las acciones y proponer acciones en cuanto a los posibles usos de las áreas e incentivos a la preservación, sin duda, todos los actores en pleno conocimiento de su papel protagónico en el proceso de construcción y compromiso con la preservación del medio ambiente, aportan elementos importantes para la creación de sociedades sustentables.

En suma, se evidencian los arreglos institucionales, legales, burocráticos por parte de la prefectura como actor principal de la gobernanza pública, así como también, protagonismo de actores independientes que encararon el proceso y consiguieron sortear todos los obstáculos que la participación y el debate traen consigo, sin dejar de lado el papel de los actores de educación e investigación que aportaron los elementos técnicos y científicos relativos a la búsqueda y sistematización de la información.

Por otra parte, los actores conflictivos como los agentes privados, dueños de tierra, empresas del sector turismo, si bien mostraron los nudos críticos para la prosecución de las próximas etapas, también evidenciaron que el PMMA es un escenario de concertación y diálogo para la búsqueda de soluciones a los problemas comunes en el municipio.

En consecuencia, es importante decir que la metodología aplicada de acuerdo al modelo de estructura propuesto por *SOS Mata Atlántica* contenido a su vez en el guión metodológico elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en 2016, permitió la concertación y el debate de todos los actores en torno al eje central la preservación del bioma

bosque atlántico, el cual solo puede ser posible mediante la operativización del Plan Nacional de Mata Atlántica a través del PMMA, configurando la gobernanza ambiental en los escenarios de concertación y diálogo articulados en el municipio de Foz do Iguçu.

Por ello, se puede decir que la metodología de participación implementada por la comisión organizadora y posteriormente asimilada por la prefectura de Foz de Iguçu, se configura como un elemento de la gobernanza ambiental en el municipio en cuanto a la construcción de sus políticas públicas, ya que se evidencia tanto en la construcción del PMMA como en la PME A, al envolver la pluralidad y las capacidades técnicas y de gestión de los actores que hacen vida en el territorio y direccionar el debate político, económico en torno a la preservación ambiental.

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con la premisa presentada por Castells (2017) sobre la crisis de la democracia liberal y las constantes luchas de la sociedad por tener una participación más activa en los rumbos de sus sociedades, aunado a una profunda crisis socio ambiental originada por el modelo de desarrollo capitalista (ESCOBAR, 2007), el Estado se ve en la necesidad de renovar su aparato de gestión de la administración pública con la finalidad de dar respuesta rápida y oportuna a las demandas sociales, aún más cuando esas renovaciones o ajustes vienen impulsadas por la sociedad civil, como es el caso del PMMA.

Bajo este escenario, es necesario analizar los mecanismos de participación que dieron origen al PMMA en Foz de Iguçu como una iniciativa de gobernanza de una red de políticas públicas consolidadas en el municipio, impulsadas por actores no estatales, que trabajan para la concreción de acciones de preservación del medio ambiente, el tránsito hacia una sociedad sustentable, y la participación social como herramienta de solución de problemas públicos.

Dado que la aprobación del PMMA es de reciente data, e impacta a toda la región de frontera, representa una herramienta para la preservación de este bioma en la región, y, por tanto, surge la necesidad de documentar estos mecanismos para su posterior reproducción en la región, tributando además a la renovación teórico conceptual de la participación dentro de las teorías de las políticas públicas y la gobernanza.

En consecuencia, se puede decir que la estructura global de gobernanza impacta la construcción del PMMA, ya que se rige por los lineamientos del desarrollo sustentable planteado por la ONU a través de los ODS el PNUMA y el PNUD que a su vez se inserta en toda la estructura burocrática institucional brasileña que acoge los diferentes mecanismos de participación que dan vida al PMMA.

Sin embargo, es oportuno recalcar que la metodología usada para la construcción e implementación del PMMA de Foz do Iguçu - en cuanto a las estrategias de convocatoria e inserción de los actores en la participación - fortalece el proceso democrático de toma de decisiones sin dejar de lado los preceptos de la gobernanza pública contenido en el referencial básico de gobernanza del TCU donde señala la importancia de la centralidad del Estado y sus entes descentralizados en dirigir tales procesos y encauzar los debates públicos para la toma de decisiones (BRASIL, 2014).

Cabe destacar que las discusiones del presente artículo forman parte de una investigación aún en curso y por ende los resultados obtenidos no son concluyentes, por tanto

basado en las evidencias empíricas compiladas, luego del análisis y el proceso de triangulación de la información, se puede decir que la construcción del PMMA se realizó gracias a la inserción activa de todos los actores involucrados en el proceso, en un ambiente de pluralidad, horizontalidad y concertación democrática donde, mediante la metodología aplicada fueron dirimidos los conflictos de intereses, en cada una de las etapas de construcción del plan. En lo sucesivo, queda realizar un seguimiento continuo al proceso participativo en la etapa de implementación y monitoreo a fin de ver el comportamiento de los actores en la prosecución de esta política pública.

La gobernanza pública para ser efectiva presupone la existencia de un Estado de Derecho; de una sociedad Civil, participativa con respecto a los asuntos públicos de una burocracia influenciada por la ética profesional - de políticas planificadas de forma predecible, abierta y responsabilizada por sus acciones (BRASIL, 2014), por lo que la participación de la prefectura de Foz do Iguaçu para liderar el proceso y canalizar los recursos logísticos, técnicos y financieros para la prosecución del plan es fundamental.

En suma, el PMMA se configura como una política pública democrática y participativa que pudo ser posible gracias a los mecanismos de gobernanza que interfirieron en su proceso de construcción, entre estos elementos destacan: una estructura burocrática institucional descentralizada que se adapte a las realidades locales y a las demandas sociales; la participación activa de los actores durante todo el proceso; así como también el conglomerado de leyes que hacen posible la participación democrática, y finalmente la centralidad del Estado en el proceso de debate y toma de decisiones y en el direccionamiento de la agenda pública aunque siendo presionado por las demandas de los actores locales.

Finalmente, hay que recalcar la importancia de implementar mecanismos de gobernanza para las etapas siguientes de implementación y monitoreo, ya que corresponde a esta etapa la propuesta de usos para las áreas prioritarias, especialmente las pertenecientes a los actores privados, en este caso los procesos de gobernanza estarían direccionados a la creación de escenarios de diálogo para dirimir conflictos de intereses, sobre todo en la búsqueda de soluciones económica y ambientalmente sustentables que sean viables y atractivas para los actores.

En referencia a la participación de los actores privados en el proceso de construcción del PMMA, es importante recalcar, que estos se desempeñan en la actuación multisectorial desde dos puntos de vista; por una parte, para facilitar la actuación multisectorial en la búsqueda de creación de vínculos público - privado en la creación de incentivos para preservación, se consultaron dueños de parcelas con reductos de mata atlántica, empresas turísticas entre otras. Y, por otra parte, para tener una visión holística, dada la caracterización del problema, que no solo amerita la actuación de actores no gubernamentales sino intra e inter gubernamentales, donde la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral.

A manera de recomendación, se insta a la prefectura de Foz do Iguaçu a liderar el proceso de gobernanza en las etapas de implementación y monitoreo, creando escenarios de encuentro para dirimir los conflictos de intereses que puedan generarse, en torno a los usos actuales de las áreas y la búsqueda de usos sustentables que prioricen la preservación de este bioma, especialmente los relacionados a la explotación económica de las áreas prioritarias. Puesto que los actores privados pueden contemplar o no, usos no sustentables de acuerdo con sus intereses y necesidades socioeconómicas.

Por otra parte, la prefectura debe disponer de una estructura técnica y logística para acometer los trabajos de monitoreo en colaboración y supervisión de los otros actores, esta acción puede darse mediante la creación de comisiones de contraloría social y acompañamiento del plan, de lo contrario, el espíritu participativo y los mecanismos de gobernanza se perderían concentrando las acciones en la centralidad y unidireccionalidad en el actor estatal.

Asimismo, se debe incentivar a los actores educacionales y de investigación a emprender acciones de educación ambiental a los otros actores involucrados, y la sociedad civil en general, así como difundir los valores de la sustentabilidad en el municipio.

En definitiva, todos los actores que participaron del proceso lo hicieron poniendo a disposición de la comisión sus capacidades y desde allí pudieron aportar para la construcción del PMMA, esta metodología pudiera mantenerse en las próximas etapas, aunque el proceso sea liderado por la Prefeitura de Foz do Iguaçu y servirá como contrabalanza en la toma de decisiones, fortaleciendo la democracia en el municipio.

REFERENCIAS

ATLÂNTICA, Fundação S. M. SOS Mata Atlântica, 2021. Disponível em:
<<https://www.sosma.org.br/sobre/quem-somos/>>. Acessado em: 25 julho 2021.

BRASIL. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.**, Brasília, 31 ago 1981.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.**, Brasília, 22 dez 2006.

BRASIL. DECRETO Nº 6.660, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2008. **Regulamenta dispositivos da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.** Brasília, 21 nov 2008.

BRASIL. Constituição da república federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo Nro 186/2008**, Brasília, 18 fevereiro 2016.

BRASIL, Tribunal D. C. D. Referencial básico de governança TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**, Brasília, 2014.

CÂMARA, João B. D. GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL: ECOS DO PASSADO. **REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, junho 2013.

CARVALHO, Kleverton M. D. Governança Ambiental y Actores Globales- Creencias, Estructuras y (Des) Articulación. **ANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-15, set 2012.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura. A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2017.

CERRILLO, AGUSTÍ. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. 1era. ed. Pública, Instituto Nacional de Administración, Madrid, 2005.

CODEFOZ. [Ofício] agos. 2014 [universidades/empresas/órgãos/ instituições]. A Câmara Técnica do Meio Ambiente - CODEFOZ. Convoca à "**Elaboração do Plano Municipal de Mata Atlântica**".

CODEFOZ. [Ata de Reunião] mar. 2015 [Pauta: Organização para o semestre] Câmara Técnica do Meio Ambiente - CODEFOZ, Foz do Iguaçu 10 de março 2015. "**Elaboração do Plano Municipal de Mata Atlântica**".

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, México, v. XXIII, n. 1, p. 5-46, enero-junio 2014.

DOMÍNGUEZ, Estefanía M.; ROBLES, Rosario R. Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. **Gestión y Ambiente**, Bogotá, v. 2, n. 19, p. 302-3017, dic 2016.

DOMÍNGUEZ, Estefanía M.; ROBLES, Rosario R. Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental. **Gestión y ambiente UNAL**, Bogotá, v. 2, n. 19, p. 302-317, dic 2016.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo**. 1ra. ed. Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

FOZ DO IGUAÇU. DECRETO Nº 28.348, DE 27 DE JULHO DE 2020. **Institui o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica - PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu.**, Foz do Iguaçu, 27 jul 2020.

FOZ DO IGUAÇU. Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica de 03 de julho de 2020. **Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica Recuperação da Mata Atlântica**, Foz do Iguaçu, 3 jul 2020.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Editora Alianza, 2010.

GIMENEZ, Heloisa M. *et al.* A Tríplice Fronteira como região. **cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 148-167, julho-dezembro 2018.

JACCOUD, Luciana. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais**. Editora IPEA, Brasília 2020.

MORENO, Derliz H. H.; ESPINOZA, Hector E. C.; RIBEIRO, Luciana M. RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DE FOZ DO IGUAÇU. *In*: OLIVEIRA, Gilson B. D. **Estudos sobre políticas públicas de desenvolvimento regional**. Foz do Iguaçu: Bagai, 2021. p. 435-477.

MOURA, Alexandrina S. D.; BEZERRA, Maria D. C. GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. *In*: MOURA, Adriana M. M. D. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. p. 91-110.

RABOSSI, Fernando. Como pensamos a Tríplice Fronteira? *In*: MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Silvia; BELIVAU, Verónica G. **A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais**. Curitiba: UFPR, 2011. p. 39-61.

SANT'ANNA, Alessandra de; OLIVEIRA, Gilson Batista de. Os atores locais como promotores de Desenvolvimento Territorial Endógeno. **Revista Colóquio**, Taquara/RS - v. 16, n. 3, jul./dez. 2019.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. ENAP Escola Nacional de Administração Pública, Brasília 2006.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. Editora Saraiva, São Paulo, 2007.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública RAP**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-369, mar/abr 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2da. ed. Editora Cengage Learning, São Paulo, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. Editora Cengage Learning, São Paulo, 2017.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 1a. ed. Editorial Planeta, Barcelona 2012.

VIEIRA, James B.; TAVARES, Rodrigo. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Editora ENAP, Brasília, 2019.

VILLAMIZAR, Alicia. Adaptación al Cambio Climático y Políticas Públicas: una Deuda de Alto Riesgo para América Latina?. *In*: **Mundo Nuevo**, Caracas, v. 1, n. 6, p. 301-338, 2011.