



**EchoGéo**

41 | 2017  
juillet 2017/septembre 2017

---

## Politiques environnementales brésiliennes : intentions et réalités

Neli Aparecida de Mello-Théry

---



### Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/echogeo/15011>  
DOI: 10.4000/echogeo.15011  
ISSN: 1963-1197

### Publisher

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

### Electronic reference

Neli Aparecida de Mello-Théry, « Politiques environnementales brésiliennes : intentions et réalités », *EchoGéo* [Online], 41 | 2017, Online since 28 September 2017, connection on 01 May 2019. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/15011> ; DOI : 10.4000/echogeo.15011

---

This text was automatically generated on 1 May 2019.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

---

# Politiques environnementales brésiliennes : intentions et réalités

Neli Aparecida de Mello-Théry

---

## Introduction

- 1 Il existe diverses analyses ou évaluations des gouvernements Lula et Dilma, mais qui sont souvent très sectorielles. C'est pourquoi, il convient de citer deux livres qui ont une approche plus globale et qui sont importants. Le premier : *Dix ans de gouvernements post-libéraux au Brésil* est coordonné par Emir Sader, et le second *Les contradictions du Lulisme : où en est-on arrivé ?* par André Singer et Isabel Loureiro.
- 2 L'évaluation des gouvernements Lula et Dilma faite par E. Sader (2013) est très positive et reprend les régressions des gouvernements libéraux qui les précédèrent, analysant les tensions de la politique économique et les gains sociaux. L. Vieira et R. Cader analysent, dans ce livre, la thématique environnementale, en présentant les avancées constitutionnelles et légales, et en particulier la réponse brésilienne pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, avec les politiques sur les changements climatiques. Ils valorisent la réalisation de Rio +20 et la formulation d'autres politiques (de biodiversité, sur les forêts, des énergies renouvelables, l'assainissement de base et l'environnement urbain, la production et la consommation durables) ou la création d'outils nouveaux tels que le paiement pour des services environnementaux, les crédits-carbone et les autorisations négociables de déboisement. Les critiques se restreignent à l'implantation de ces politiques et n'évoquent pas leurs revers.
- 3 A. Singer et I. Loureiro (2016) analysent les caractéristiques de la stratégie adoptée après la crise de 2008, considérée comme développementiste, ambiguë et contradictoire. Les auteurs montrent les contradictions qui caractérisent la période 2008-2014, par opposition au néolibéralisme dominant dans le reste du monde. En ce qui concerne la macroéconomie et l'emploi, durant le premier mandat de Lula, le gouvernement a été favorisé par le boom des *commodities*. Grâce à des politiques de redistribution, il a permis une augmentation du salaire minimum et de l'emploi, ainsi que de programmes

spécifiques (Bourse Famille, appui aux petits agriculteurs, subvention aux logements populaires et facilitation de l'accès à l'université pour les catégories de bas revenus, par exemple) et a réduit les inégalités. Mais il n'a pas promu de changements structurels sur d'autres plans ; et pour les auteurs, le « lulisme est placé sous le signe de la contradiction » (op.cit., p.9). La macroéconomie étant la priorité, le secteur de l'environnement n'a pas fait l'objet d'analyse. Le gouvernement a simplement respecté ses engagements internationaux et est resté en retrait des actions publiques, à l'exception du PPCDAm (Programme pour la Prévention et le Contrôle du Déboisement en Amazonie Légale) durant la période au cours de laquelle Marina Silva fut ministre de l'environnement (2003 à mai 2008).

- 4 Si ces travaux plus génériques présentent un bilan plutôt positif, dans les analyses de politiques publiques gouvernementales brésiliennes, c'est le septicisme qui prédomine, en raison des discontinuités et des abandons fréquents aux périodes de changement de gouvernement. Certaines, toutefois, ont montré une continuité, en particulier celles portant sur l'environnement, surtout en raison des engagements internationaux assumés, ou encore, en raison de la pression sociale. Les données analysées pour cet article ont été obtenues dans les plans et programmes officiels, les documents et les rapports pour les comités internationaux (climat et biodiversité), sans compter la littérature scientifique sur le thème.
- 5 Afin de mener cette réflexion sur ces politiques publiques, les concepts de la construction collective des politiques publiques, à commencer par les acteurs sociaux (ou groupes d'acteurs), les organisations publiques et les organisations internationales (Massardier, 2003) et ceux de la *policy analysis* (Frey, 2000) ont été pris comme références. Nous avons adopté une structuration de l'article en trois parties. La première traite de l'approche des conditions présentes en 2003, héritées des gouvernements antérieurs (José Sarney, Itamar Franco et Fernando Henrique Cardoso) et leur influence sur le contexte des politiques post-libérales. La deuxième vise à mettre en évidence et analyser les politiques environnementales de modèles durables, en faisant un bilan des actions réalisées pour la conservation de la biodiversité et des négociations sur les changements climatiques. La troisième partie se concentre sur l'analyse de la continuité des actions publiques et leurs effets depuis les engagements ratifiés dans les conventions et les accords, mais aussi sur la nouvelle Loi sur les Forêts.

## Les gouvernements antérieurs

- 6 Il convient de signaler le décalage du processus politique lorsque la question environnementale a commencé à devenir importante au Brésil. L'attribution à l'État de la responsabilité de la conservation d'un environnement équilibré, en 1988, s'est faite en même temps que la réduction de sa structure, dans la formulation d'un nouveau pacte fédératif (Camargo, 1999; Moraes, 1994).
- 7 Les forces politiques actives à la fin des années 1980 sont parvenues à des progrès significatifs, du point de vue du droit à l'environnement équilibré, essentiel à une qualité de vie saine, en les insérant dans la Constitution brésilienne et dans des conditions favorables, en transformant des biomes en patrimoine national (Forêt Amazonienne Brésilienne, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal du Mato Grosso et Zone Côtière) de façon à assurer la préservation de l'environnement, y compris en ce qui concerne l'usage des ressources naturelles. Par la suite, les Cerrados ont été incorporés dans cette

catégorie. De toute évidence, ceci s'est produit grâce aux forces favorables au sein de l'arène politique, considérant que « les disputes politiques et les relations de pouvoir laisseront toujours des marques sur les programmes et projets développés et implantés » (Frey, 2000, p. 219), et estimant que les dimensions *politics and policy* se sont influencées de façon réciproque et permanente.

- 8 Jusqu'à la fin des années 1990, de nombreux projets, programmes et plans ont vu le jour, certains ayant été concrétisés, d'autres n'ayant pas dépassé les "bonnes intentions". Au début des années 2000, les conjonctures nationale et internationale se sont modifiées avec la diffusion de la notion de durabilité environnementale et de qualité de vie. On observe alors des changements significatifs dans le contenu conceptuel et normatif et dans les outils réglementaires du développement [régional]. Le changement de critères et de méthodes d'approche du développement a modifié également le travail normatif des agents, des institutions et de l'État lui-même, argumentent Matteo *et al.* (2013). D'après ces auteurs, en dépit de la forte pression socio-économique sur l'occupation du territoire brésilien, la PNMA (Politique Nationale de l'Environnement) semble avoir été mise en place de façon logique et cohérente en ce qui concerne la territorialité, avec l'existence de plans, de programmes et de projets créés pour contrôler et minimiser les effets négatifs sur l'usage des espaces. Tous ont cherché à traiter divers secteurs du processus de gestion territoriale et le firent de manière à respecter la hiérarchisation en politique, plan et programme. Mais son implantation n'a pas été efficace, car, malgré une volonté politique, il n'a pas été possible de le faire de façon adéquate. Les politiques sont sectorielles et se heurtent à la vision articulatrice de la PNMA. Les problèmes environnementaux ont conduit à la cristallisation de groupes d'intérêt et les programmes déjà réalisés ou en phase d'implantation sont le résultat d'un processus politique qui passe par des structures institutionnelles, reflets de ces intérêts spécifiques.
- 9 Des politiques sont conditionnées à des facteurs sujets à des changements au cours du temps et le thème de l'environnement semble être moins important, ces derniers temps, dans les agendas des gouvernants du monde entier, avec l'aggravation des problèmes socio-économiques et géopolitiques.
- 10 C'est dans ce contexte de dichotomie entre la réalité géopolitique et socio-économique et les engagements sur la durabilité que Lula et sa ministre chef de la *Casa Civil* (Dilma) ont pris position à Copenhague (COP15 – *Conference of the Parties* 15<sup>e</sup> session, 2009) . Ils ont établi des lignes directrices et des stratégies de réduction du déboisement pour aboutir à une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

## Politiques environnementales de modèles durables

- 11 Dans l'ensemble des politiques environnementales à modèle durable, nous incluons celle de la Biodiversité et celle du Climat, car ce sont des outils régulateurs. Le Brésil étant un pays signataire des Conventions sur la Biodiversité et les Changements Climatiques, celles-ci promeuvent de nouveaux liens entre les dimensions de la politique publique et l'accomplissement des obligations, tant de conservation que de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Bien qu'il mentionne des objectifs (« Objectifs du Développement Durable »), l'Agenda 2030 indique en fait de grands principes philosophiques, étant donné que beaucoup de ces objectifs sont d'exécution difficile, même s'il y a de nombreux forums régionaux pour débattre et suivre leur concrétisation.

- 12 Qui ne se souvient des efforts faits pour transférer l'Agenda 21 dans la vie quotidienne? Grand mobilisateur, il a eu le mérite de diffuser les idéaux de durabilité. Ne serions-nous pas, maintenant, plus de 20 ans après, en train de répéter la même démarche pour l'Agenda 2030?

## La politique Nationale de Conservation de la Biodiversité

- 13 Les concepts de biodiversité, de forêts tropicales ou de changements climatiques ont surgi tardivement, car c'est « à coups de machette et de feu » (Dean, 1997) que s'est construit le modèle de développement brésilien.
- 14 Le Brésil, lorsqu'il a signé la Convention de 1992, détenait des connaissances scientifiques dispersées et mal consolidées sur ses biomes. Des efforts de synthèse tant dans les centres de recherche que dans les institutions gouvernementales ont été réalisés. Guimarães, Bursztyn et Mello (1991), Garay et Dias, (2001), Camargo, Capobianco et Oliveira (2002), l'IBAMA (Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables, 2002), le MMA (Ministère de l'Environnement) par le biais de la série *Biodiversidade* (1998, 1999, 2000, 2002), Bensusan *et al.* (2006), Joly *et al.* (2011), entre autres, attirent l'attention sur le fait que le pays abrite entre 15 % et 25 % de toutes les espèces végétales ; et que celles-ci se distribuent en biomes uniques et présentent un taux élevé d'endémisme biologique.
- 15 Les ressources de la biodiversité sont stratégiques et peuvent être transformées en nouveaux produits. Des visions disparates sont diffusées qui vont de la valorisation possible à la perte supposée de la biodiversité. Elles sont évoquées, d'une part, comme éléments essentiels pour le développement durable, grâce à des analyses de mises à profit possibles (par le biais de conventions et de protocoles, etc.) ; d'autre part, à travers la diminution du nombre d'espèces de la flore et de la faune menacées d'extinction et l'étendue de la couverture territoriale d'aires protégées (Viana *et al.*, 2013).
- 16 Ainsi l'étude de Costa (2007), à propos des tendances d'une nouvelle base économique à partir de la mise à profit de composants biodivers au moyen de systèmes productifs en segments émergents, prend comme exemple l'économie amazonienne ; et l'étude de Medeiros *et al.* (2011) montre la contribution des Unités de Conservation à l'économie nationale.
- 17 Costa (2007) considère qu'il y a les conditions de coexistence des deux systèmes productifs (l'agrobusiness et le biobusiness), à partir du moment où la vigueur des secteurs organisés, le gouvernement fédéral, les experts de la région et le mouvement environnemental acceptent une révision des concepts, des modèles et des approches courantes dans les politiques de développement régional. La rentabilité élevée de l'agro-industrie entretient alors le refus de stratégies spécifiquement environnementales.
- 18 Leurs arguments portent sur le fait que les APL (*Arranjos Produtivos Locais* : pools de production locale<sup>1</sup>) ont besoin, pour progresser et se consolider, d'un environnement institutionnel innovateur et simultanément propice à de nouveaux investissements. Cependant, les politiques actuelles, en particulier pour l'Amazonie, se trouvent en-deçà des exigences imposées par les nouveaux systèmes productifs implantés actuellement.
- 19 La contribution économique des Unités de Conservation dans l'économie nationale (Medeiros *et al.*, 2011) résultante de l'étude réalisée par le Ministère de l'Environnement

et le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) est un autre type d'initiative.

- 20 Le Brésil suit la tendance mondiale quant à la croissance cumulative des aires protégées.

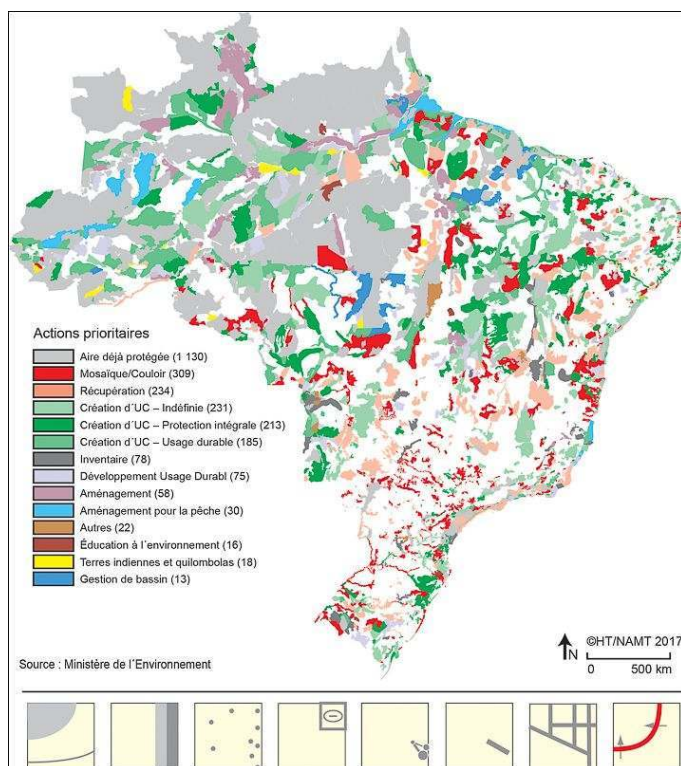
Illustration 1 - Aires terrestres protégées dans le monde et au Brésil, 1962 et 2016

|        | Année | Nombre d'aires | Superficie (km <sup>2</sup> ) |
|--------|-------|----------------|-------------------------------|
| Monde  | 1962  | 9.214          | 2.400.000                     |
|        | 2016  | 202.467        | 32.868.673                    |
| Brésil | 1962  | 13             | Données non disponibles       |
|        | 2016  | 2.029          | 1.544.833                     |

Source : CNUC, 2016 ; UNEP-WCMC/IUCN, 2016.

- 21 L'Amérique Latine et les Caraïbes concentrent la plus grande superficie d'aires protégées du monde (24 %), avec près de la moitié (2,47 millions de km<sup>2</sup>) en territoire brésilien où ont été adoptées les Unités de Conservation comme principale stratégie de conservation, bien que les aires légalement protégées englobent aussi bien des territoires indiens, que des *quilombos* et des APP (Aires de Préservation Permanente). La dernière actualisation faite par le CNUC (Cadastre National d'Unités de Conservation, 2016) donne comme total général 2 029 Unités de Conservation sous responsabilité gouvernementale, aux trois niveaux de l'administration publique. De ce total, 636 sont des Unités de Conservation à protection intégrale et 1 393 à usage durable.
- 22 Considérant que les Unités de Conservation à usage durable représentent plus du double de celles à protection intégrale, on peut supposer que l'attente des gouvernants consiste à permettre l'exploitation et l'usage des ressources naturelles dans ces unités ; et que ces derniers visent effectivement « le potentiel économique de cinq des multiples biens et services fournis par les Unités de Conservation à l'économie et à la société brésiliennes : produits forestiers, usage public, carbone, eau et distribution de recettes fiscales » (Medeiros *et al*, 2011, p. 6). Étant donné que la capacité de gérer des richesses est l'objectif, les auteurs explicitent la façon dont ils ont établi les estimations annuelles et le potentiel économique pour des cycles de 25 ans.
- 23 De la même façon, identifier ce qui est établi comme priorité pour l'action gouvernementale montre l'importance attribuée à la biodiversité, à son usage et à sa conservation. Au début des années 2000, des études demandées par le Ministère de l'Environnement ont identifié plus de 900 aires prioritaires pour la conservation et la protection.

Illustration 2- Actions réalisées ou planifiées par le Ministère de l'Environnement



- 24 Parmi les priorités du gouvernement fédéral, outre la création d'Unités de Conservation (plus de 600), on remarque l'établissement de mosaïques et de couloirs écologiques (près de 300, spécialement dans le centre-sud du pays et en Amazonie), la récupération (234), l'aménagement pour la pêche (88), l'inventaire (78), et le développement de l'usage durable (75). Cela montre donc les progrès dans la mise en place de la politique.
- 25 Indépendamment du pouvoir en place dans les institutions environnementales, les cadres techniques ont toujours été identifiés avec des idées préservationnistes et produisent des données et des rapports, assurent le suivi des actions, afin de répondre aux engagements du pays. Ainsi, entre 2009 et 2014 l'ICMbio (Institut Chico Mendes de Conservation de la Biodiversité) a réalisé une évaluation de la faune brésilienne. Plus de 1 200 chercheurs de 250 institutions du Brésil ont utilisé la méthode définie par l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) pour évaluer 12 254 espèces d'animaux. La typologie présentée par l'UICN montre différentes catégories de situations : depuis celle de « peu préoccupante » jusqu'à celle de « disparue ». Les espèces disparues sont classées en : i) régionalement disparue, ii) disparue dans la nature et iii) disparue. Les résultats divulgués par le Journal Nexa montrent que parmi les 12 254 espèces animales évaluées, 1 671 ont des données insuffisantes et que l'objectif de l'étude ne s'appliquait pas à 226 espèces. Ils soulignent que 9 165 espèces ne sont pas menacées et que 1 192 ont été classées dans des catégories à risque, 1 181 sont menacées et 11 considérées comme disparues (5 disparues, 5 régionalement disparues et 1 disparue dans la nature).
- 26 Cette politique, depuis la ratification de la convention par le Législatif Brésilien, privilégie la conservation *in situ*, en augmentant le nombre d'Unités de Conservation, et sur la protection des espèces biodiverses de la faune et de la flore. Cependant, ce n'est pas une



politique restrictive puisque ce sont les Unités de Conservation à usage durable qui prédominent.

## La politique du Climat et ce qui se passe dans les coulisses

- 27 La diplomatie brésilienne, à plusieurs reprises, a assumé le leadership du processus de négociation sur le climat malgré trois positions : contre les engagements juridiquement contraignants et favorable à la fois sur les responsabilités communes, pourtant différentes entre pays développés et pays en développement et la souveraineté des pays membres des Nations Unies par rapport à leurs politiques de ressources naturelles et l'environnement, (Mello, 2002). Présent à toutes les étapes préparatoires de l'accord-cadre sur les changements climatiques pour la signature à la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (1992), ainsi qu'au Protocole de Kyoto, le Brésil n'a pas accepté d'engagements juridiquement contraignants alors que le pays contribue à l'aggravement de problèmes environnementaux mondiaux, en particulier, la disparition des forêts et l'augmentation de la température (Mello, 2002). Cependant, à Copenhague il a assumé, d'une autre façon, son rôle de leadership en faisant preuve de flexibilité.
- 28 L'intervention du gouvernement brésilien<sup>2</sup> a été particulièrement significative dans la structuration du MDP (Mécanisme pour un Développement Propre) en proposant la création d'un fonds (Fonds de Développement Propre) qui, bien qu'il n'ait pas été approuvé, a servi à baliser l'alliance avec les États Unis et à obtenir l'approbation de ce mécanisme (Gamba, 2015). À partir du Protocole de Kyoto et de la création du MDP, le Ministère des Relations Extérieures s'est montré plus favorable à la coopération à long terme sur la base des principes de la Convention ; mais il a maintenu sa position quant à la défense des responsabilités communes et spécifiques à chacun (Ribeiro, 2001; Mello, 2002; Viola, 2002; Gamba, 2015). À la COP15 (Copenhague), il a articulé sa continuité de ce mécanisme au-delà de 2012 en valorisant le profil de projets de l'intérêt du gouvernement brésilien. Il a alors assumé les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (de 38,9% à 36,1%), ce qui correspond à une valeur estimée de 2,7 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>eq, réaffirmant ainsi sa prise de position contre les engagements juridiquement contraignants dans le cadre de la CCNUCC (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques) (Mello-Théry, Cavicchioli e Dubreuil, 2013).
- 29 De nouvelles structures politiques chargées de l'Agenda Climatique ont été créées avec diverses institutions gouvernementales et scientifiques, sous la responsabilité du Ministère des Relations Extérieures. Il s'agit, pour le Protocole de Kyoto, de l'autorité nationale désignée (au Brésil : la CIMGC - Commission Interministérielle de Changement Global du Climat), la Conférence des Parties, le Conseil Exécutif du MDL (Mécanisme de Développement Propre) et l'entité opérationnelle désignée (IBAMA), qui vérifie la durabilité des projets au moyen des permis d'environnement. D'autres institutions et également des réseaux scientifiques y participent: le MCTI (Ministère de la Science, Technologie, Innovation et Communication)<sup>3</sup>, le Panel Brésilien sur les Changements Climatiques ou des réseaux de recherche et des réseaux sociaux organisés comme le RedeClima (divisé en 16 sous-réseaux thématiques), l'INCT-MC (Institut National de Sciences et Technologie pour le Changement Climatique), l'INCT de la Cryosphère, l'Observatoire du Climat, l'Observatoire Climat et Santé et le Forum du Climat.
- 30 Dans ce système complexe, des groupes d'entrepreneurs, d'organisations non gouvernementales et d'institutions multilatérales se retrouvent à négocier aux côtés de



représentants des pays membres de la Convention. La participation à ce système est garantie. Cependant, existe le risque que chaque groupe représente ses intérêts particuliers. Cependant malgré les précautions et les critiques lourdes, ils font partie du processus de gouvernance actuellement mis en place au niveau mondial et au niveau national.

- 31 À Cancun (COP16, 2010), deux points principaux de discussion avaient pour but de rendre opérationnelles les actions définies auparavant<sup>4</sup> (le REDD+ et le Fonds Vert pour le Climat) et de coordonner la reprise des négociations. Une fois encore, le Brésil a su se placer en leadership, en préservant ses intérêts. À Durban (COP17, 2011), l'extension du délai du Protocole de Kyoto a été marquée par les principes de la Convention elle-même, ce qui correspondait à la position du Brésil, car il maintenait la division entre les pays de l'Annexe I et les autres. Comme résultat positif à Varsovie (COP18, 2012), on peut citer la création du Mécanisme International pour Pertes et Préjudices, qui correspondait également à l'un des intérêts du Brésil. Enfin, à la COP21, un accord juridiquement contraignant a été signé, l'Accord de Paris, qui contient l'engagement de maintenir le réchauffement planétaire au-dessous de 2°C. Cependant, les moyens convenus pour atteindre cet objectif relèvent de la volonté de chaque État. Cette stratégie, adoptée pour obtenir la signature des États-Unis, n'a pas permis de fixer des objectifs concrets de réduction pour chaque pays (PAULO, 2016).
- 32 Le Brésil s'est maintenu comme protagoniste du processus au niveau international jusqu'à la réunion de Paris, encourageant le dialogue entre les parties opposées et inévitablement, la défense du principe des responsabilités communes et particulières. Au niveau national, en programmant des ressources financières pour le développement de recherches et la création d'Instituts Nationaux de Sciences et Technologie, il a donné priorité aux recherches sur les changements climatiques.
- 33 Ces efforts ont donné l'impression d'être artificiels, étant donné que les changements dans le Code Forestier Brésilien (Cunha, 2017) continuaient malgré la polémique qu'ils soulevaient. De lourdes critiques sur l'action nationale ont placé la délégation du Brésil à Varsovie (COP18) dans une situation délicate, même si les diplomates soulignaient toujours que les engagements brésiliens étaient volontaires. Il s'agissait donc pour le Brésil de maintenir une position en faveur d'accords juridiquement non contraignants, avec un rôle de leadership en étant force de propositions, et d'assumer une posture de volontaire.

## Actions publiques continues

- 34 Avec la stratégie de « La biodiversité, c'est le futur; les forêts, c'est le passé » (Mello, 2006), l'ambassadeur Marcos Azambuja, chef de la délégation du Brésil au Sommet de Rio-92, s'est servi de la dimension *politics* pour orienter le processus de négociation de la convention l'ouvrir aux questions liées à la conservation de la biodiversité. Point fort de la position brésilienne, il s'est traduit par un rapide processus de validation interne, selon la séquence suivante: 1992: signature => 1994: ratification de la convention => 1998: promulgation (décret 2519) => 2002: Programme National de Conservation de la Biodiversité (loi 4339) => 2006: PNAP (Plan Stratégique National des Aires Protégées), décret présidentiel 5758.

- 35 L'engagement des engagements internationaux dans les décisions nationales est manifeste. La Politique Nationale les a inclus dans ses sept composants :
- la connaissance de la biodiversité brésilienne ;
  - sa conservation ;
  - l'utilisation durable de ses ressources ;
  - la surveillance, l'évaluation, la prévention et l'atténuation des impacts ;
  - l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et la répartition des bénéfices ;
  - l'éducation, la sensibilisation du public, l'information et la divulgation ;
  - le renforcement juridique et institutionnel dans la gestion de la biodiversité au Brésil.
- 36 Le PNAP (Plan Stratégique National des Aires Protégées) répond lui, outre la Convention, aux délibérations du Sommet Mondial sur le Développement Durable et des CNMA (Conférences Nationales de l'Environnement) de 2003 et 2005<sup>5</sup>. Il prévoit des actions « comme un système complet d'aires protégées écologiquement représentatif, effectivement géré, intégré à des aires terrestres et marines plus amples, avant 2015 » (BRÉSIL, 2006:8), centrées sur les Unités de Conservation, les terres indiennes et les quilombos.
- 37 Les choses avancent très lentement : sur les 51 objectifs brésiliens définis par la Résolution n° 3 do Conabio (2006), seuls deux ont été pleinement atteints avant 2010 – celui de la réduction de 25 % des foyers de chaleur et celui de la mise à disposition de listes d'espèces dans des banques de données permanentes. Il y a eu des progrès plus nets avec l'augmentation de l'aire sous protection dans des Unités de Conservation et la chute du déboisement. Cependant le chiffre atteint à peine 25 % (voire moins) pour 67% d'entre elles (BRÉSIL/MMA, 2010).
- 38 Pour la COP10, au Japon en 2010, le Plan Stratégique pour la Biodiversité a incorporé cinq objectifs – Objectifs d'Aichi, relatifs à la coopération entre gouvernement et société pour réduire les pertes de biodiversité; à la promotion de l'usage durable ; à la sauvegarde des écosystèmes, des espèces et de la diversité génétique ; à la répartition juste des bénéfices de la biodiversité et des services écosystémiques et à la mise en place de la planification et de la gestion participatives. Ceux-ci ont été évalués dans le Rapport Brésilien (MMA, 2014) qui a montré les principaux progrès en établissant un catalogue des entreprises du Sommet de Rio+20 (7 000 entreprises multinationales dont 226 brésiliennes) qui se sont engagées à promouvoir des mesures environnementalement durables dans leurs processus de production et à atteindre les Objectifs du Développement Durable, ainsi qu'un ensemble de nouveaux indicateurs de surveillance.
- 39 À partir des catégories « progrès significatifs », « avancée modérée » et « basse progression », les données officielles de 2014 (BRÉSIL/MMA, 2014) ont permis de dresser un bilan. Dans la première catégorie, on note que des progrès nationaux significatifs ont été obtenus avec la concrétisation de cinq objectifs (5, 7, 11, 12 e 19) relatifs à la surveillance systématique, l'adoption de pratiques durables, l'amélioration des systèmes de surveillance et d'implantation du projet ARPA (Programme Aires Protégées d'Amazonie) pour la Vie, la production et systématisation d'informations scientifiques et la révision des listes d'espèces menacées, surtout pour le biome Amazonie. Pour la deuxième catégorie, on a également identifié cinq autres objectifs (1, 2, 3, 4 et 8). Enfin, pour la troisième catégorie, seuls quelques pas ont été faits pour les objectifs 6, 16 et 20.

- 40 Bien que les actions publiques s'inscrivent dans le temps, plusieurs études ont montré la difficulté d'insérer clairement ces objectifs dans l'agenda gouvernemental brésilien raison du volume réduit de ressources financières. Le PPA 2008-2011 allouait, par exemple, seulement R\$ 36,8 millions pour cette période, soit moins de R\$ 10 millions par an. Pour le PPA actuel (2016-2019), des montants de R\$ 60 millions sont prévus pour les trois axes stratégiques du Programme de Conservation et Usage Durable de la Biodiversité et en particulier pour augmenter de 155 à 215 le nombre de plans de management dans les Unités de Conservation fédérales (MPOG, 2016). Ces Programmes instituent et consolident d'importants outils de gestion environnementale favorisant l'implantation de la politique publique, même si ceux-ci restent sans liens entre eux.
- 41 Les discours politiques et les textes légaux font ressortir la nécessité d'intégrer les politiques de biodiversité et du Plan d'Aires Protégées aux nombreuses autres politiques approuvées auparavant, telles que la PNRH (Politique Nationale de Ressources Hydriques, loi 9.433/1997), la Loi de Crimes Environnementaux (loi 9.605/1998), la Politique Nationale de Déchets Solides (loi 12.305/10), la Politique Nationale de Changements Climatiques (loi 12.187/2009 et décret 7390/2010), les Lois Forestières (loi 12.651, de 25/05/2012 et loi 12.727, de 17/10/2012). Cependant, les actions restent fragmentées.
- 42 Un audit du TCU (Tribunal de Comptes de la Fédération, 2015), entrepris pour évaluer le niveau d'intégration entre politiques publiques nationales, souligne les difficultés institutionnelles pour une gestion partagée des modèles de implantation, la dichotomie entre les agendas politiques des organismes gouvernementaux, le manque de production continue de données sur l'habitat aquatique et les ressources de pêche, et dans le manque de mécanismes de surveillance et de contrôle adéquats pour vérifier la mise en place des politiques.
- 43 En dépit de ce tableau, l'usage durable de la biodiversité a été promu par le biais des APL (*Arranjos Produtivos Locais*), adoptés comme stratégie par le gouvernement depuis 2003. Dans le PPA 2016-2019, il y a une directive pour organiser les APL sur le territoire au moyen de zonage écologico-économique, façon de rationaliser la gestion et l'usage du territoire. Les domaines des médicaments (surtout ceux phytothérapeutiques), des cosmétiques et des produits alimentaires restent une priorité.
- 44 Le PNPSB (Plan National de Promotion de la Chaîne de Produits de la Sociobiodiversité) implanté par la CONAB (Compagnie Nationale d'Approvisionnement) a ainsi pour but de structurer des systèmes de production durable à partir de connaissances traditionnelles et associe divers organismes et secteurs gouvernementaux, le secteur privé et la société civile.

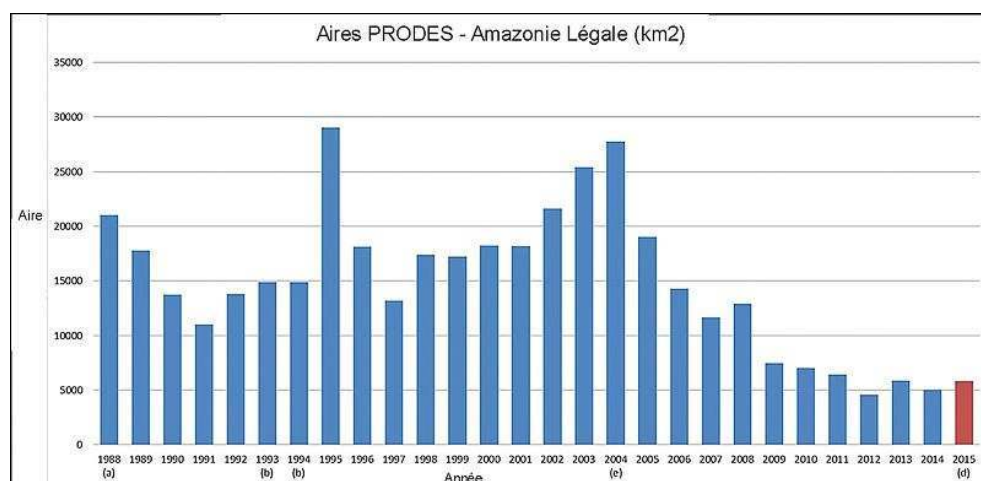
### **Réduction et augmentation du déboisement: entre crime sans châtiment et gouvernance socio-environnementale**

- 45 Le titre ci-dessus se réfère à deux thèses récemment soutenues, avec des visions opposées: *Governança Socioambiental na Amazônia na década de 2000* de João Paulo Ribeiro Capobianco (2017) et *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia* de Jair Schmitt (2015). Le processus de réduction du déboisement a persisté. Le déboisement a toujours été un impératif et entraîne des modifications qui peuvent contribuer localement et globalement aux changements climatiques. La forêt amazonienne est importante car elle capture et stocke le carbone de

l'atmosphère et joue un rôle essentiel dans le climat de l'Amérique du Sud, en raison de sa dynamique et de son influence sur le cycle hydrologique. Les risques que les changements climatiques mondiaux touchent l'Amazonie sont constamment rappelés ; et il existe déjà des données qui prouvent que le déboisement de celle-ci touchera et accélèrera les changements climatiques, et principalement leurs effets sur l'Amérique du Sud (Marengo, 2006; Paulo, 2016). Le déboisement peut affecter le cycle hydrologique régional et le fonctionnement de l'écosystème forestier, réduisant la capacité de rétention de carbone et provoquant l'augmentation de la température au sol et la stimulation du processus de savanisation (INPE, 2011).

- 46 Parmi tous les biomes brésiliens, l'Amazonie est le plus visible au plan international, de façon paradoxale, en raison de l'importance de sa biodiversité et de la réduction quotidienne de la forêt convertie en aire agricole. Dans ce biome, la dynamique des fronts pionniers et ses conséquences ont également beaucoup été étudiées (Becker, 1995, 1998, 2001 ; Droulers, 2001 ; Ferreira *et al.*, 2005 ; Mello, 2002 ; Moran *et al.*, 2008 ; Théry, 1997 ; entre autres). D'après le Ministère de l'Environnement (2013, p. 19), « l'équivalent de 16 % de la superficie de la forêt de l'Amazonie Légale a été déboisé, menaçant le développement durable dans la région ».
- 47 L'Institut de Recherches Spatiales, par le biais du PRODES (Programme de Déboisement dans les Unités de Conservation) en Amazonie Légale surveille ce processus de disparition de la forêt depuis 1988, et le DETER (Système de Détection du Déboisement en Temps Réel) détecte les changements de plus de 25 ha dans la couverture forestière, en temps réel. Avec des séries historiques de données, il est possible de suivre les augmentations et les réductions du taux de déboisement et de les utiliser pour la planification d'actions de surveillance et de contrôle, ainsi que de politiques publiques.

Illustration 3 - Évolution annuelle de la superficie déboisée en km<sup>2</sup> en Amazonie Légale Brésilienne, 1988-2015



Source: INPE, 2015.

- 48 Le graphique montre une croissance continue du déboisement jusqu'en 2004 avec deux pics qui correspondent au début de mandat de Fernando Henrique Cardoso (1995) et de Lula (2004). À partir de cette année-là, commence une chute continue jusqu'en 2012, point le plus bas de la courbe, lorsque 4571 km<sup>2</sup> de forêt furent supprimés. Cependant, ces dernières années, ce taux augmente à nouveau (près de 8 mille km<sup>2</sup> entre 2015 et 2016).

Les États touchés dans ce processus ont toujours été le Mato Grosso, le Pará et le Rondônia. Cependant, en 2016, l'augmentation a été un sujet de préoccupation et des risques pour le "cœur" de la forêt ont été perçus, puisque la variation du taux a été de 54 % pour l'État d'Amazonas et de 47 % pour celui de l'Acre. Comme Nobre *et al.* (2001) l'avaient noté, si la courbe de déboisement atteint un point d'inflexion (40 %), la diminution de superficie forestière commence à exercer des impacts sur le climat local, causant encore plus de pertes de forêts.

- 49 Dans ce scénario, la mise en place du PPCDAm (Plan d'Action pour la Prévention et le Contrôle du Déboisement en Amazonie Légale) a été essentielle. Commencée en 2004, elle s'est déroulée en trois phases (2004-2008, 2009-2011 et 2012-2015). Capobianco (2017) souligne l'importance du PPCDAMAM tant dans sa capacité à influencer la conservation de la biodiversité, que comme action qui intègre la Politique Nationale sur les Changements Climatiques. Il est devenu « l'instrument [opérationnel] par lequel le gouvernement brésilien a l'intention de contribuer à l'engagement national volontaire effectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre » (MMA, 2013, p. 31).
- 50 Avec l'établissement d'une nouvelle *polity*, le Groupe de Travail Interministériel limité à la Casa Civil de la Présidence de la République, a promu de nouveaux processus et arènes politiques impliquant différents secteurs gouvernementaux, encourageant le développement de nouveaux outils de gestion et priorisant des actions destinées aux aires les plus vulnérables. Deux types d'actions sont définies: des actions coercitives pour les plus grands défricheurs et la stimulation de nombreux plans et programmes. Selon lui, la gouvernance construite avec divers acteurs gouvernementaux et les actions policières et de contrôle ont permis de ne pas laisser de "trêve" aux défricheurs et ont été appuyées par l'action précise et immédiate du président lui-même. Ce scénario a été totalement modifié en 2008, d'où le remplacement de la ministre Marina Silva par le ministre Carlos Minc.
- 51 Aux évaluations faites par le gouvernement (MMA, 2013) s'ajoutent des études et des thèses de doctorat (Abdala, 2015 ; Neves, 2012, 2016 ; Paulo, 2016 ; Capobianco, 2017) qui montrent que le plan a permis des résultats importants atteints dans les domaines du régime foncier et territorial, de la surveillance et du contrôle ainsi que dans le développement des activités durables, soulignant ainsi la réduction du déboisement.
- 52 Cependant, cela ne fait pas l'unanimité. Des visions et des arguments totalement opposés sont présentés par Schmitt (2017) qui, en analysant la période postérieure à 2008, affirme que c'est l'impunité qui est le moteur de la continuité du processus de déboisement. Schmitt évalue la coercition administrative à partir des résultats du contrôle de l'environnement pour le contrôle du déboisement illégal: il a analysé 11 823 procès-verbaux environnementaux relatifs à des infractions contre la flore, effectués par l'organisme environnemental fédéral (Ibama), entre 2008 et 2013. Il s'est servi de la théorie économique du crime et du modèle de mensuration de la dissuasion. Les résultats sont les suivants :
- dans 45 % des cas, le moment retenu de détection du déboisement n'a pas permis que les contrôleurs puissent agir et dans seulement 24 % des cas la responsabilité administrative a pu être attribuée ;
  - de ce montant, seulement 26 % ont été jugés en première instance et cela a duré en moyenne trois ans ;
  - les aires saisies pour déboisement illégal correspondaient à seulement 18 % du total déboisé ;

- seules 10% des amendes ont été payées et cela représente 0,2 % du montant des amendes appliquées ;
  - les biens concernés par des infractions environnementales restent, dans la majeure partie des cas, entre les mains du contrevenant comme fidèle dépositaire.
- 53 L'auteur conclut que l'efficacité du contrôle environnemental pour le contrôle du déboisement illégal en Amazonie est faible et circonstancielle, en raison de la capacité punitive limitée. Pour lui, le crime compense car la dissuasion générale est de R\$ 38,54 quand l'avantage économique que représente le déboisement est de R\$ 3 000. L'auteur montre aussi qu'il y a des mesures qui pourraient être augmentées et qui apporteraient une plus grande efficacité aux actions punitives.
- 54 La gouvernance, si difficilement construite, aurait-elle été supplantée par l'impunité?

## Le Code et la nouvelle loi sur les forêts

- 55 Le thème ,objet de controverse, peut être abordé sous différents angles. Dès le moment où le Ministère de l'Environnement a envisagé des changements pour la région amazonienne à cause de la loi encore non règlementée (1996), la question a fait l'objet de polémiques et vu s'opposer deux groupes d'intérêt.
- 56 Le débat sur le Code Forestier a provoqué un environnement politique de grande instabilité. Cunha (2017) a examiné les processus politiques, le processus d'approbation de la nouvelle loi sur les forêts, a montré les différentes étapes et acteurs impliqués.
- 57 En analysant les quasi 70 versions des mesures provisoires (qui démontrent le manque de soutien politique de la Présidence de la République), les projets de loi (proposés par le pouvoir législatif) et les lois finalement approuvées entre 1996 et 2012, il a identifié les intérêts que chaque groupe défendait et les votes du Suprême Tribunal Fédéral.
- 58 Il a souligné également la mobilisation interne et externe qui a abouti à la formulation de la législation actuelle sur l'environnement (1988), permis les changements dans le Code Forestier à partir de 1996 et a participé via les réseaux sociaux à la pression sur le Congrès Fédéral. En 2012, dans un contexte totalement modifié, sans un groupe parlementaire environnementaliste, les propositions de parlementaires conservateurs dominaient ; et le groupe de parlementaires ruralistes, de l'agrobusiness et d'autres acteurs économiques, par leur influence, ont obtenu un nouveau mécanisme de compensation de réserve légale.
- 59 Ainsi, un système libéral est à la base de la nouvelle loi sur les forêts : les exigences pour la protection des APP (Aires de Préservation Permanente) et les RL (Réserves Légales) ont été réduites, malgré l'introduction d'outils de contrôle comme le Cadastre Environnemental Rural. Le délai de mise en conformité a plusieurs fois été repoussé et, jusqu'à ce jour, il n'y a pas d'évaluation de l'application de cette norme par les propriétaires privés, ni de ses impacts sur les conditions réelles des APP et des RL. On peut considérer que l'environnement en sort perdant.

## Conclusions

- 60 Les coupes dans les ressources publiques au début de 2017, gelant pour 20 ans les augmentations des dépenses affecteront, sans aucun doute, la mise en place régulière d'actions prévues par les conventions internationales. Nous revenons à une prise en

compte de la question environnementale marquée par l'instabilité politique et économique.

- 61 Les faits analysés réaffirment l'ambiguïté et les contradictions des politiques environnementales de ces 15 dernières années. Certains progrès sont perceptibles dans les politiques publiques lorsqu'elles n'ont pas été interrompues.
- 62 En dépit des instabilités juridiques et politiques, les progrès dans la connaissance et dans les politiques sur la biodiversité brésilienne sont avérés. Actuellement, on sait beaucoup sur ce patrimoine, sur ses usages possibles et sur les façons de les valoriser. Néanmoins, des espèces sont toujours identifiées sur les listes d'oiseaux menacés d'extinction et les interventions à mener font maintenant l'objet de politiques publiques. La contribution à la réduction des émissions de CO<sup>2</sup> est un un des effets de ces actions de conservation, en complément des politiques de climat et de biodiversité.
- 63 La ligne maîtresse de la politique de biodiversité est donc la conservation *in situ* et, par conséquent, son usage et sa valorisation, réaffirmant ainsi les objectifs et directives des accords internationaux. Celle du climat est de réduire des émissions de gaz à effet de serre sur la base du volontariat et non par des prises de position juridiquement contraignantes.
- 64 La non interruption des politiques de biodiversité et de climat qui se sont poursuivies sans interruption ont permis au pays de maintenir ses positions dans les négociations internationales., Les actions entreprises ont donc restreint la perte de biodiversité et ont augmenté les aires protégées à usage durable, outre le fait qu'elles ont renforcé la place de la diplomatie brésilienne sur la scène internationale. Il s'agit de valoriser la biodiversité comme base de la production de la richesse nationale et de renforcer la position de protagonistes qui, à de nombreuses reprises, ont permis le déblocage des négociations. Sur le plan national, les politiques ont avancé, encore que lentement, en établissant des actions prioritaires dans la conservation et la lutte contre le déboisement, ainsi que dans la surveillance. Bien que de base fédératrice, la politique environnementale est restée aussi sectorielle sous les gouvernements Lula et Dilma que sous les gouvernements antérieurs. Les actions intégrées restent ponctuelles. Il faudra encore beaucoup d'efforts pour articuler l'ensemble des mesures.
- 65 En contrepartie, les reculs quant à la loi sur les forêts, très débattue durant son élaboration, sont visibles et freinent (ou ralentissent ou empêchent) de nouvelles tentatives dévastatrices. C'est pourquoi il devient urgent de décider de l'augmentation des taxes de déboisement dans le "coeur de la forêt" (Amazonas et Acre), d'exercer une surveillance et un contrôle mais surtout de supprimer l'impunité.

---

## BIBLIOGRAPHY

Abdala G. C. 2015. *Amazônia Brasileira: desafios para uma efetiva política de combate ao desmatamento*. 1a ed. Brasília, WWF Iniciativa Amazônia Viva e WWF Brasil.

Bensunsan N., 2006. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.



- Brasil, Ministério do Meio Ambiente, 2011. *Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília, MMA, Série Biodiversidade 38, 248 p. [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008\\_dcbio/\\_arquivos/quarto\\_relatorio\\_147.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/quarto_relatorio_147.pdf).
- Brasil, Ministério do Meio Ambiente, 2016. *Quinto Relatório para a Convenção sobre Diversidade Biológica*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, coordenação de Carlos Alberto de Mattos Scaramuzza, Brasília, MMA, Série Biodiversidade 50, 240 p.
- Camargo A., 1999. A Reforma Mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. *Parcerias Estratégicas*, 4(6), p. 80-109.
- Camargo A., Capobianco J. P., Oliveira J. A. (org.), 2002. *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio-92*. São Paulo, Estação Liberdade, Instituto Socioambiental e Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Capobianco J. P., 2017. *Governança Socioambiental na Amazônia no Governo Lula*. Tese (Doutorado), Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Costa W. M., 2007. Tendências recentes na Amazônia: os sistemas produtivos emergentes. In B. Becker, D. S. Alves, W. M. Costa (org.), *Dimensões Humanas da Biosfera-Atmosfera na Amazônia*, 1ed. São Paulo, Edusp, p. 81-112.
- Cunha P. R., 2017. *Código florestal e compensação de reserva legal: ambiente político e política ambiental*. São Paulo, Annablume.
- Dean W., 1997. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Droulers M., 2001. *Brésil: une géohistoire*. Paris, PUF.
- Erber F. S., 2008. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. *Nova economia*, vol. 18, nº 1, p. 14.
- Ferreira L. V., Venticinque E., Almeida S., 2005. O Desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Estudos Avançados*, 19(53), p. 157-166.
- Frey K., 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas públicas*, 21, p. 211-259.
- Gamba C., 2015. *O Brasil na Ordem Ambiental Internacional sobre mudanças climáticas: período 2009-2014*. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Garay I., Dias B., 2001. *Conservação da biodiversidade em ecossistemas tropicais: avanços conceituais e revisão de novas metodologias de avaliação e monitoramento*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Guimarães R., Bursztyjn M., de Mello N. A., 1991. *O desafio do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, Imprensa Nacional,
- Joly C. A. et al., 2011. Diagnóstico da pesquisa em biodiversidade no Brasil. *Revista USP* [online], (89), p. 114-133 [http://rusp.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-99892011000200009&lng=pt&nrm=iso](http://rusp.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-99892011000200009&lng=pt&nrm=iso)
- Marengo J. A., 2010. Extreme rainfall and the flood of the century in Amazonia 2009. *Bulletin of the American Meteorological Society*, 97, p 149.
- Massardier G., 2003. *Politiques et actions publiques*. Paris, Armand Colin.

Matteo M. *et al.* 2013. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente. *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, IPEA.

Mello N. A. de., 2002. *Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento*. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 568 p.

Mello-Thery N. A. de, Cavichioli A., Dubreuil V. 2013. Controvérsias Ambientais frente à complexidade das mudanças climáticas. *Revista Mercator* (online), 12(29), p. 155-170.

Moraes A. C. R., 1994. *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo, HUCITEC.

Neves E. M. S. C., 2012. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, 26(74), p. 137-150.

Neves E. M. S. C., 2015. Municípios, Meio Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia: o Papel dos Governos Locais na Política de Combate ao Desmatamento [vídeo online]. In *Diálogos sobre a amazônia na contemporaneidade – 2a ed.* <http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2015/municipios-meio-ambiente-e-sustentabilidade-na-amazonia-o-papel-dos-governos-locais-na-politica-de-combate-ao-desmatamento-3deg-encontro-do-2o-ciclo-de-debates>

Nexo Jornal Ltda., consultado 21 abril 2017. <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/03/01/Quais-s%C3%A3o-os-animais-extintos-no-Brasil>

Nobre C. A., Lahsen M., Ometto J. P. H. B., 2008. Global environmental change research: empowering developing countries. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, 80(3), p. 523-529.

Paulo C. M. de., 2016. *As políticas de biodiversidade e de mudanças climáticas: (des)articulações e reflexos sobre o mosaico de conservação do Cristalino/MT*. Tese (Doutorado), Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Sader E. (org.), 2013. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, Boitempo, Rio de Janeiro, FLACSO Brasil.

Schmitt J., 2017. *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia*. Tese (Doutorado), Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília.

Singer A., Loureiro I., 2016. *As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo, Boitempo.

Théry H., 1997. *Environnement et développement en Amazonie brésilienne*. Paris, Belin.

## NOTES

1. APL (Arranjos Produtivos Locais): Agglomérats territoriaux d'agents économiques, politiques et sociaux qui possèdent un ensemble d'activités économiques spécifiques et qui visent l'efficacité collective basée sur les économies externes locales et une action conjointe (Erber, 2008).

2. Gamba (2015) et Mello (2002) ont eu l'occasion de faire partie de délégations brésiliennes, la première comme membre observatrice à trois COP (*Conference of the Parties*) ou CdP (Doha, 2012 ; Varsovie, 2013 et Lima, 2014), et la seconde comme membre de la délégation dans les PREPCOM (Comités Préparatoires) à Nairobi (1990) et à Genève (1991), et au Sommet de la Terre à Rio (1992), accompagnant ainsi tout le cheminement du processus de négociation.

3. Le MCTI maintient dans le cadre des activités inscrites dans le PPA (Plan Pluriannuel) le Programme National de Lutte contre les Changements Climatiques dans lequel le Projet Options d'Atténuation des Émissions de Gaz à Effet de Serre dans des secteurs-clés au Brésil, représente, pour lui, une innovation dans la politique nationale sur le climat.

4. Il convient de souligner le mécanisme REDD+, pour le transfert de technologie, dans l'officialisation du Fonds Vert pour le Climat (comme mécanisme financier de la Convention). Le Brésil était favorable à ce Fonds, mais a changé d'avis à la COP18, à Varsovie, pour défendre le paiement par résultats relatifs.

5. Implanté par le Ministère de l'Environnement, il prévoit une révision tous les cinq ans en consultant le CONAMA (Conseil National de l'Environnement), la FUNAI (Fondation Nationale de l'Indien) et le Secrétariat Spécial aux Politiques de Promotion de l'Égalité Raciale de la Présidence de la République (BRÉSIL, 2006).

---

## ABSTRACTS

This article is a reflection on the environmental policies elaborated and implemented over the last fifteen years, in particular those on biodiversity conservation, climate change and the Law on Forests (former Forestry Code). The contradictions, advances and setbacks in the environmental policy of the Lula and Dilma governments are visible on the national scene and environmental risks continue to increase. Some specific plans and programs (particularly on deforestation in Amazonia) and climate change policy have made progress. Others have worsened a rather precarious situation, as was the case with the Forest Act. Our analysis will show the evolutions and continuities of current public policies.

Cet article constitue une réflexion sur les politiques environnementales élaborées et implantées ces quinze dernières années, et en particulier celles sur la conservation de la biodiversité, le changement climatique et la Loi sur les Forêts (ancien Code Forestier). Les contradictions, les avancées et les reculs dans la politique environnementale des gouvernements Lula et Dilma sont visibles sur la scène nationale et les risques pour l'environnement continuent à augmenter. Certains plans et programmes spécifiques (en particulier sur le déboisement de l'Amazonie) et la politique sur les changements climatiques ont permis des progrès. D'autres ont fini par aggraver une situation déjà assez précaire, comme ce fut le cas de la Loi sur les Forêts. Notre analyse montrera les évolutions et les continuités des politiques publiques en vigueur.

## INDEX

**Mots-clés:** politique environnementale, contradiction, avancée, recul, Lula, Dilma.

**Keywords:** environmental policy, contradiction, advance, setback, Lula, Dilma

## AUTHOR

### **NELI APARECIDA DE MELLO-THÉRY**

Neli Aparecida de Mello-Théry, [namello@usp.br](mailto:namello@usp.br), est Professeur titulaire à l'EACH (Escola de Artes, Ciências e Humanidade) de l'Université de São Paulo. Accréditée au Master et Doctorat en Géographie Humaine et Sciences de l'Environnement, chercheur à l'IEA (Instituto de Estudos Avançados).