

Ajedrez ambiental
Manejo de recursos naturales,
comunidades, conflictos
y cooperación

Joseph S. Weiss y Teodoro Bustamante, editores

Ajedrez ambiental

Manejo de recursos naturales, comunidades, conflictos y cooperación



Índice

Presentación 9

Introducción 11

PRIMERA PARTE

COMUNIDADES Y MEDIO AMBIENTE:
CONCEPTOS Y REALIDADES

**Indígenas y pérdida de biodiversidad:
Estereotipos, papeles y responsabilidades
ante la crisis ambiental 27**
Fausto Bolom Ton

**Teoría de los campos de Bourdieu:
una perspectiva para estudiar la conservación y el
aprovechamiento forestal 43**
Mauricio Pablo Cervantes Salas

**Lógicas de representación y de acción de
comunidades Mam de Quetzaltenango (Guatemala)
con su medio ambiente en un contexto de mutación
de los sistemas simbólicos y de vulnerabilidad
a las catástrofes socio naturales 63**
J. Sophie Jeanne Hermesse

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: octubre de 2008

Reapropiación de los recursos naturales y culturales a través de las experiencias de ecoturismo indígena: Kapawi/Ricancie/Napo Wildlife Center (Ecuador); Kuna Yala (Panamá); Bri Bri (Costa Rica); Reserva Pataxó da Jaqueira (Brasil); Pucani y Heath Wildlife Center (Perú)	85
<i>Luiza Azevedo Luíndia</i>	

SEGUNDA PARTE
CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES
Y FORMAS DE LIDIAR CON ELLOS

El diálogo como estrategia para regular la ocupación espacial y el uso de los recursos naturales en la Amazonía brasilera	105
<i>Richard Pasquis y João Andrade</i>	

Involucramiento comunitario de empresas y movimientos sociales: hacia nuevos modelos para espacios participativos de deliberación	117
<i>Isabelle Anguelovski</i>	

Del caciquismo a la gobernanza. Desafíos en la construcción de acuerdos en un distrito minero en México	139
<i>María Fernanda Paz</i>	

Beneficios hidrológicos disponibilizados por áreas protegidas: estrategias distributivas para contextos urbanos de exclusão social, pobreza y riesgo	157
<i>Ana Lucia Camphora</i>	

Pagamento por serviços ambientais por meio do recebimento pelo desmatamento evitado para a Amazonia: estudo da implantação no Mato Grosso, Brasil	175
<i>Karin Kaechele y João Paulo Soares Andrade</i>	

La biodiversidad en los tratados de libre comercio de Perú y Colombia: gobernanza sin sociedad	195
<i>Martha Isabel Gómez Lee</i>	

TERCERA PARTE
EL ROL CRECIENTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Naturaleza, tecnociencia y desarrollo (¿sostenible?): redes heterogéneas y actantes	213
<i>Joan Picas Contreras</i>	

La cooperación internacional en temas ambientales, oportunidades, conflictos y mendicidad	231
<i>Teodoro Bustamante</i>	

Governança global sobre florestas: estudo exploratório sobre o caso do PPG7	253
<i>Fabio Abdala</i>	

Oportunidades y pérdidas para la gobernanza ambiental en la Amazonía brasileña: un análisis de cooperación internacional	269
<i>Joseph S. Weiss y Elimar Pinheiro do Nascimento</i>	

O impacto da cooperação internacional do programa piloto para a conservação das florestas tropicais em políticas públicas para a Amazônia brasileira	289
<i>Olympio Barbanti Jr.</i>	

A participação da sociedade civil no PPG7: contribuição técnica efetiva ou novo rosto do clientelismo?	311
<i>Benjamin Buclet</i>	

Governança global sobre florestas: estudo exploratório sobre o caso do programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (1992-2006)

Fábio de Andrade Abdala*

Resumo

O PPG7 é um experimento de governança florestal que internalizou vertentes do ambientalismo globalista na Amazônia brasileira por meio das estruturas governamentais e multilaterais, como também pelos movimentos sociais e OSCs nele engajados, disseminando valores, conceitos e práticas de caráter sustentabilista em oposição ao modelo de desenvolvimento predominantes na região.

Palavras-chave: globalização ambiental; cooperação internacional; transnacionalismo.

* Cientista Político, Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Brasília).
fabio.abdala@gmail.com

Introdução

Nas últimas décadas o argumento ambiental de caráter globalista foi incorporado por parte de agências governamentais, partidos políticos, organizações civis, empresas, lideranças e instituições mundiais. Ocorreu o fortalecimento de iniciativas ambientalistas, inclusive com aumento significativo no número de associações, organizações, ministérios nacionais e regimes internacionais para lidar com questões ambientais. Este cenário reforça a perspectiva de que a governança global implica em sistemas mistos e poliárquicos de tomada de decisão cujo poder está desigualmente distribuído entre múltiplos atores, provocando maior difusão da autoridade política antes concentrada no Estado, e com base em ideologias de caráter liberal e pluralista. Tal fenômeno é causa e consequência tanto de um empoderamento de setores civis e empresariais, quanto de uma crise do Estado como provedor de bens públicos.

As florestas tropicais estão no centro das atenções da governança global sobre meio ambiente. Do ponto de vista ambiental a Amazônia é uma terra de superlativos e as comunidades nacional e internacional estão atentas aos rumos do desenvolvimento na região. A economia regional se articula nacional e globalmente por meio de produtos agropecuários (carnes e grãos notadamente), recursos minerais, produção de energia e provimento de madeira, cuja extração é ilegal em sua maior porção. As causas e dinâmicas do desmatamento estão diretamente relacionadas a esta inserção econômica da Amazônia nos sistemas de produção e consumo nacional e global (Fearnside, 2004). Se por um lado nos últimos anos ocorreu expansão de áreas protegidas (terras indígenas e unidades de conservação notadamente), por outro lado, estima-se que entre 1998 e 2002 a perda de floresta alcançara 12% da cobertura original (Lentini, 2003). De acordo com dados da FAO, em números absolutos, foram desmatados mais de 31 mil km² por ano, no Brasil, entre 2000 e 2005 (FAO, 2007).

Os caminhos do desenvolvimento local, a conservação e uso da biodiversidade e dos recursos naturais das florestas, dos rios e do solo, o controle do desmatamento, a demarcação de terras indígenas, todos estes temas passaram a ter importância global, além de nacional, regional e local.

Para o Brasil, e particularmente para a floresta amazônica, o debate global sobre as alternativas de gestão florestal tem gerado conceitos e práticas que se disseminaram rapidamente por todo o país, tais como manejo florestal, sistemas agroflorestais, certificação florestal e desenvolvimento local baseado em sistemas agro-extratvistas. Todas estas formas de encarar os recursos florestais foram adotadas nos projetos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

O PPG7 foi lançado pelos governos do Brasil e dos países integrantes do Grupo dos Sete (G7)¹, em 1992, basicamente, para conter a onda de deflorestamento, conservar a biodiversidade, experimentar inovações ambientais no campo produtivo e torna-se um exemplo de cooperação internacional. Deste as limitações financeiras, políticas e operacionais, este programa constituiu-se na última década um dos principais instrumentos de cooperação internacional na área ambiental desenvolvida na Amazônia brasileira.

O PPG7 é aqui entendido como experimento de governança global sobre uso e conservação florestal, articulando múltiplos atores, dos níveis locais ao global, e está permeado pelo conflito entre conservação e desenvolvimento regional. Considera-se a delimitação do seguinte problema: o PPG7 busca aliar conservação ambiental com iniciativas de manejo de recursos naturais da Amazônia, com base em vínculos locais, regionais, nacionais, transnacionais e globais envolvendo sobretudo atores públicos (nacionais e internacionais), e em alguma medida setores da sociedade civil e setor privado em menor escala. Porém, isolou-se no campo de ação política socioambientalista tanto no governo, particularmente no Ministério do Meio Ambiente (MMA), quanto na sociedade civil, particularmente da área rural, e pouco envolveu atores importantes das áreas urbanas, do setor empresarial e de áreas-chave do governo relacionadas às questões de desenvolvimento. Sua meta, e desafio, seria o de demonstrar a viabilidade de harmonização entre objetivos de conservação florestal com os de desenvolvimento socioeconômico, converter seus

1 Grupo formado pelos chefes de Governo e de Estado dos sete países mais industrializados: Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Reino Unido. Posteriormente tornou-se G-8 com a entrada da Federação Russa.

resultados em políticas públicas e tornar-se exemplo de cooperação a ser seguido globalmente.

¿Por que se promove a Cooperação Internacional para conservar florestas nacionais?

Por que a sociedade e o governo brasileiros deveriam alterar as formas de utilização de as florestas do país de acordo aos impactos globais, se todas as nações têm o direito soberano de utilizar suas florestas para promover o seu bem estar? Por outro lado, por que a comunidade internacional deveria apoiar o governo e a sociedade brasileira na implementação de políticas nacionais orientadas para o uso sustentável e conservação da Amazônia? De acordo com o Princípio 7 da Declaração do Rio, produzida em 1992, estabeleceu-se um compromisso coletivo diante de questões ambientais de caráter global, a saber:

“Os Estados devem cooperar no âmbito de parcerias globais para conservar, proteger e restaurar a saúde e integridade dos ecossistemas da Terra. Tendo em vista diferentes contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados tem responsabilidades comuns mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem suas responsabilidades na busca pelo desenvolvimento sustentável tendo em vista a pressão que suas sociedades exercem no ambiente global, bem como das tecnologias e recursos financeiros de que dispõem”.

Baseados neste princípio o governo, a sociedade brasileira e os parceiros internacionais poderiam desenvolver ações coletivas para incrementar a capacidade de conservação e manejo das florestas tropicais brasileiras, cujas consequências ecológicas específicas e difusas sobre o ambiente global reverteriam em vantagens para todos os parceiros, inclusive para aqueles não diretamente envolvidos na cooperação. A perda de floresta tropical resulta em aumento dos riscos à qualidade de vida dos níveis locais ao global, devido as ameaças à estabilidade dos ciclos hidrológicos e do clima, à manutenção da biodiversidade, e à existência da diversidade

cultural e étnica. Se as consequências negativas do desmatamento ocorrerem mais imediatamente no nível local, no médio e longo prazos seu impactos tendem a repercutir globalmente. A perda contínua dos maciços florestais tende a aumentar a vulnerabilidade das sociedades humanas aos sistemas ecológicos, particularmente das populações mais pobres, que baseiam seu sustento cotidiano no uso dos recursos naturais.

Neste sentido se baseiam as teses que dão sustentação à implementação do PPG7, reconhecendo as interdependências ecológicas entre os continentes as quais requeririam ações coletivas nas dimensões socioeconômicas e políticas. Quais os benefícios? A sociedade e o governo brasileiros se beneficiariam de apoios financeiros e transferência de tecnologia providas pelo G7, enquanto estes países seriam beneficiados pela (suposta) redução do desmatamento e conservação da diversidade biológica e étnica das florestas tropicais brasileiras. Se a implementação do PPG7 atingisse as metas esperadas, então seus impactos produziram benefícios ao sistema ecológico global.

Em um sentido amplo, entre 1992 a 2006, considera-se que o PPG7 colaborou com a inclusão da vertente socioambiental e apropriação do espaço político que normalmente seria ocupado por ideologias e visões predatórias, incluindo a introdução de novos princípios de colaboração e participação, com maior abertura junto às autoridades para o debate sobre desenvolvimento e sustentabilidade regional. No entanto o impacto político dos resultados do PPG7 se mostrou aquém das expectativas. O ganho de escala em políticas públicas e mudanças na sociedade desejadas pelo PPG7 dependem de um conjunto de variáveis sócio-econômicas, políticas e institucionais que estão além da governabilidade dos gestores do Programa.

Uma das lições do Programa Piloto nos últimos anos é a percepção da limitação para atuar frente a questões ambientais estruturantes. A redução das taxas de desmatamento e mudanças nos sistemas de exploração florestal, por exemplo, são variáveis mais dependentes de alterações estruturais em fatores socioeconômicos e políticos de larga escala (MMA, 2005a; Fearnside, 2004; IAG, 2003 e 2004). Deve-se considerar também o predomínio regional de uma visão de desenvolvimento que privilegia a expansão da fronteira agrícola convencional, em busca de uma inserção

internacional baseada no comércio de *commodities*, notadamente no Pará e Mato Grosso. Ganhos de médio e longo prazos estão previstos em políticas de conservação e uso sustentável com aproveitamento das potencialidades florestais (manejo florestal, agroextrativismo, e indústrias da vida: alimentos, fármacos, energia, silvicultura). Por outro lado, confrontam com ganhos imediatos daqueles que objetivam a máxima e imediata exploração dos recursos florestais: madeireira, mineração, agricultura monocultural, energia, por meio de empreendimentos nacionais e multinacionais.

Isto explicaria em parte a baixa capacidade do Programa em dar escala aos projetos bem sucedidos, quer dizer, seus resultados não foram suficientemente internalizados pelas forças centrais das sociedades regionais e do aparelho do Estado, particularmente na área econômica, do planejamento a infra-estrutura. O Programa Piloto esteve, portanto, no cerne do embate entre visões divergentes sobre o modelo de desenvolvimento para o país e suas florestas tropicais.

A participação dos atores internacionais no PPG7

O PPG7 foi idealizado na Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países integrantes do G7, que ocorreu em Houston (EUA), em 1990. Em março de 1992, portanto alguns meses antes da Conferência do Rio, o governo brasileiro em conjunto com representantes do G7 e do Banco Mundial (BM) anunciaram oficialmente a criação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (FFT) no qual foram depositados 53,6 milhões de dólares, ao abrigo do Banco, para dar suporte financeiro ao PPG7.

Dois características da gênese do Programa se destacam: a motivação e abordagem iniciais para o desenho do PPG7 foram estabelecidas de fora para dentro (transnacional para nacional) e de cima para baixo (do nível federal para o estadual e local); e, a criação do Programa teve clara motivação de promoção ambiental, tanto do governo brasileiro que buscava mudar sua imagem de vilão ambiental constituída desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, quanto para os países do G7 em demonstrar

responsabilidade global para com suas respectivas audiências internas. Neste contexto, particularmente interessante foi a pressão empregada por redes transnacionais de ativistas ambientais na Europa e EUA em favor da contenção do desmatamento e de direitos populações locais na Amazônia brasileira (Keck; Sikkink, 1998).

O Programa foi constituído para apoiar projetos de compatibilização de objetivos ambientais e econômicos para conservação e manejo de florestas tropicais brasileiras, preservar seus recursos genéticos, reduzir emissão de gás carbônico pelas florestas e fornecer exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para conservação florestal, dado que a perda de biodiversidade e florestas pelo desmatamento teriam conseqüências ambientais globais. Inicialmente, o orçamento total da primeira fase foi estimado em US\$ 250 milhões. As doações seriam amparadas pelos governos federal, estaduais e pela sociedade civil brasileira, por nove governos doadores e pela União, utilizando contratos de natureza pública e privada.

O PPG7 visto como uma iniciativa típica de assistência ao desenvolvimento, concebida sob a premissa de que o Brasil deveria ser assistido por países desenvolvidos no processo de conservação das florestas tropicais por meio de cooperação técnica, financeira e científica, trata-se de um experimento institucional dos mais desafiadores na medida em que pretendeu organizar a ação coletiva internacional para lidar com um tema ambiental de repercussões globais (conservação de florestas) por meio de arranjos multilaterais de negociação e decisão sobre projetos, com base nas contribuições depositadas no FFT, além de compatibilizá-los com os arranjos bilaterais e co-financiamentos.

Este Programa pode ser identificado também como uma coalizão multistitucional com características globais para conservação de florestas, mobilizando um conjunto expressivo de doadores e parceiros internacionais, quais sejam: Alemanha (com GTZ e KfW), Comunidade Européia, Reino Unido (DfID), Japão, Países Baixos, EUA (USAID), França, Itália e Canadá, além do Grupo de Assessoria Internacional (IAG), do PNUD e do Banco Mundial (BM). Os participantes internacionais não desempenharam papel homogêneo no Programa, como também manifestaram interesses próprios e por vezes divergentes entre si. Esta parti-

cipação está definida em acordos de cooperação bilateral e multilateral, que sobrepoem mecanismos de doação financeira e colaboração técnica.

Do ponto de vista financeiro, até 2006, estiveram disponíveis três fontes de recursos externos: Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (FFT), com doações multilaterais gerido pelo BM; co-financiamentos por meio de doações bilaterais a projetos; e três pequenos fundos fiduciários (EU, EUA, Países Baixos), também geridos pelo BM. O Programa também recebe rendimentos da aplicação de recursos não requeridos pelos projetos sob a gestão do BM². Os valores globais movimentados pelo Programa Piloto, entre 1992 a 2004, somaram US\$ 428 milhões se incluindo a contrapartida do governo brasileiro (MMA, 2005b). Destaca-se que os mecanismos bilaterais representaram a inversão dos maiores volumes financeiros no Programa somando US\$ 273,5 milhões, particularmente advindos da RFA e da CEC. As fontes de recursos para o Programa estão assim constituídas:

- Doações bilaterais: US\$ 273,5
- FFT (multilateral): US\$ 73,2
- Governo Brasileiro: US\$ 56,6
- Investimento do FFT: US\$ 25

Ocorrera grande complexidade devido ao multifinanciamento do Programa com sobreposição de fontes de recursos externos, tanto multilateral com base no FFT, quanto co-financiamentos advindos de doações bilaterais a projetos, que por sua vez representaram a inversão dos maiores volumes financeiros. O arranjo organizacional do Programa configurou alto grau de complexidade e representou um mosaico de acordos e convênios, que sobrepoem diferentes regimes de gestão financeira, com diversos processos operativos, controles e prestações de contas, tanto externos quanto nacionais.

A cooperação técnica internacional ao Programa também envolveu mecanismos bilaterais e multilaterais. No nível bilateral foram acordadas ações com as agências alemã GTZ e britânica DFID; a participação da

2 Há ainda projetos bilaterais associados ao Programa, geridos pelos estados com a colaboração dos doadores, que não são objeto desta tese.

GTZ foi a mais expressiva em termos de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos. No nível multilateral a Unidade de Florestas do BM foi responsável pelo acompanhamento técnico dos projetos financiados pelo FFT³.

Utilizou-se também a cooperação técnica do PNUD no campo da contratação de serviços técnicos especializados para o governo brasileiro na operação de projetos, desde atividades de coordenação até a execução de atividades em campo. A rigor os serviços do PNUD deveriam ser úteis para a contratação de serviços especializados. Na prática, este artifício foi utilizado para muitas funções que geralmente nada tem a ver com cooperação técnica, mas para prover os ministérios de meios mais ágeis dos que os prescritos pela legislação da administração pública, incluindo atividades rotineiras de serviços gerais e gestão. Entre 1995 a 2003 a escalada de contratação de pessoal por meio de organismos internacionais, como FAO e PNUD, no MMA chegara a 90% dos recursos humanos (Zanardi JR., 2006).

A inserção dos diversos participantes internacionais do Programa está expressa no quadro abaixo.

Quadro 1 Participação de parceiros internacionais do programa piloto	
Doadores	Estratégias Projetos e Subprogramas
Bilaterais e Multilaterais	
RFA	Participa do Programa Piloto através de cooperação financeira e técnica em vários componentes, dentre os quais: Projetos Demonstrativos, Proteção das Terras Indígenas, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais, Análise e Monitoramento e Corredores Ecológicos. O governo alemão também é parceiro em oito Projetos Bilaterais Associados, apoiando dez dos quatorze projetos do Programa. O trabalho do governo alemão, coordenado pela sua embaixada em Brasília, é implementado pelo Banco Alemão de Reconstrução (KfW) e pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ). A Alemanha também contribuiu com recursos para formação do Fundo para a Floresta Tropical (FFT).

3 Os custos de assistência financeira e técnica do Banco representaram 35,31% dos valores depositados no FFT. O FFT operou recursos na ordem de US\$73,2 milhões, enquanto os recursos executados para administração deste Fundo pelo BM corresponderam a US\$25,85 milhões (MMA, 2005d). Em contrapartida, o FFT gerou mais de US\$20 milhões com aplicações no sistema financeiro, o que cobriria em parte os custos do BM..

CECA	Atua no Programa Piloto através de cooperação financeira, apoiando os componentes de Reservas Extrativistas, Ciência e Tecnologia, Projetos Demonstrativos, Subprograma da Política de Recursos Naturais e Corredores Ecológicos.
Reino Unido	Atuou por meio de cooperação técnica, nos componentes de Ciência e Tecnologia, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Projetos Demonstrativos Indígenas. O trabalho de cooperação britânica foi realizado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID). O Reino Unido também contribuiu com recursos para formação do FFT.
Multilaterais	
Japão	Participou do Programa Piloto através de cooperação financeira, por intermédio do Fundo Japonês administrado pelo Banco Mundial para a preparação dos Projetos Demonstrativos Indígenas. O Japão também contribuiu com recursos para formação do FFT. Atualmente, participa através de cooperação técnica em dois Projetos Bilaterais Associados.
EPB	Por meio de cooperação financeira, apoiaram componentes do Projeto Negócios Sustentáveis, finalizado em 2005, e do Promanejo (Cenaflor e Flona) e o Fortalecimento da Coordenação do Programa.
EUA	Através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), os Estados Unidos apoiaram os componentes de Ciência e Tecnologia e de Prevenção às Queimadas e aos Incêndios Florestais (Proteger). Os Estados Unidos também contribuíram com recursos para formação do Fundo FFT, inclusive com recursos comprometidos para fase 2 do SPC&T.
França	O governo francês, através de cooperação financeira, apoiou o Programa Piloto na área de Projetos Demonstrativos.
Itália	Participou com recursos na formação do FFT.
Canadá	Participou com recursos na formação do FFT.
Parceiros para Cooperação Técnica e Financeira Multilateral	
IAG	Corpo técnico consultivo com composição internacional dedicado ao acompanhamento do desempenho do PPG7, seus impactos na gestão ambiental regional e interação com políticas públicas.
PNUD	Responsável pela administração dos recursos de vários dos projetos da carteira do Programa Piloto, é o encarregado da contratação de pessoal e de consultores de curto prazo e da contabilidade dos gastos relativos aos projetos. Também oferece apoio na identificação e recrutamento de consultores nacionais e internacionais.
BMO	Banco Mundial administra o Fundo para a Floresta Tropical (FFT) cujos recursos provêm de doação dos países membros do G7. Além do papel de fiduciário do FFT, também é responsável pela supervisão dos projetos financiados pelo fundo e pela Secretaria Executiva da Comissão de Coordenação dos Doadores (CCD).
Fonte: Adaptado de 1) MMA, 2005b; 2) Sistematização das Entrevistas e ; 3) "Histórico do PPG7", MMA, mimeo, sem data.	

Quem governou o Programa Piloto?

Particularmente no ambiente multilateral do Programa, a análise da participação no PPG7 resalta predomínio dos seguintes atores: Banco Mundial, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e representantes do Governo da Alemanha (RFA), em todo o ciclo do Programa, desde negociações prévias, desenho dos projetos e definição de procedimentos de implementação (neste ponto com maior ênfase do BM), até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. As organizações da sociedade civil participaram com mais ênfase na execução de projetos pontuais, em consultas e coordenação geral do Programa. Os atores estaduais e municipais participaram com baixo grau de intensidade em todo o ciclo do Programa, com exceção de um Subprograma de Políticas para Recursos Naturais e em atividades pontuais.

Durante a primeira etapa do Programa até meados de 2000, o programa apresentara "vácuos" de governança pela liderança brasileira sob a coordenação do MMA, que por sua vez enfrentava dificuldades gerenciais, instabilidade institucional e baixa inserção nos programas no governo. Esta situação permitiu ao Banco Mundial ocupar os espaços de coordenação de maneira mais consistente, como organismo mais sólido institucionalmente e pouco impactado pelas mudanças governamentais. O contrato com este banco implicou não somente na administração bancária dos recursos, mas também em assistência técnica, bem como uma agenda de comportamento gerencial e corporativo, com todos os controles e rigidez que a qualidade fiduciária exige.

A cultura organizacional e o regime de implementação de projetos do BM, inclusive seus ciclos, prevaleceu ao longo dos anos no PPG7. Isto constituiu uma das principais contribuições do Banco: planejamento, maior racionalidade (organização e métodos) na execução, práticas de controle e avaliação. Porém, a questão dos ciclos de projetos se manteve como fonte de frustração para todos os participantes. As regras do BM para executar o PPG7 demonstram estar "orientadas para dentro", para justificar um programa novo, com altos custos operacionais e pouca rentabilidade, com resultados pouco tangíveis, mas executado dentro dos

parâmetros convencionais de empréstimos.

No início do Programa, os doadores conferiram ao BM atribuições de coordenação e controles técnicos e financeiros, com capacidade de não-objeção (veto) sobre a utilização dos recursos multilaterais. Ocorreu, porém, excessivo controle e autonomia do Banco no processo decisório do Programa, em especial na fase de preparação dos projetos. Desde a gênese haveria se estabelecido uma parceria desigual, pois o órgão coordenador brasileiro, o MMA, historicamente apresentara fragilidades institucionais em termos de recursos humanos, técnicos e financeiros, incluindo os de contrapartida, em decorrência das limitações próprias do setor público. O Banco Mundial, por sua vez, não enfrentava dificuldades no nível operacional e detinha maior flexibilidade para realizar todo um conjunto de atividades no ciclo do Programa, mesmo porque utilizara amplamente recursos do FFT. Com isso, os gestores do Banco se sentiram “donos” do programa, exagerando na imposição de regras e procedimentos de implementação.

Neste sentido, em 2000, uma revisão de meio-termo propôs que o papel do BM se alterasse de líder e coordenador do Programa para apoiador da coordenação pelo governo brasileiro. Os doadores buscaram exercer maior liderança, em detrimento das atribuições conferidas ao BM, com críticas ao papel, aos custos e aos procedimentos do Banco, que estaria excessivamente empoderado na governança do Programa, em especial na fase de preparação dos projetos, e dificultaria maior apropriação (*ownership*) brasileira.

O papel do Banco Mundial, de fato, não se alterou completamente conforme recomendado pela RMT, pois ao manter estritamente suas atribuições fiduciárias o Banco mantém controle técnico sobre os subprogramas e projetos no ambiente multilateral, inclusive com capacidade de objetar sobre suas estratégias, atividades, contratações e aquisições. Uma consequência desta situação resultou na estratégia de deslocamento dos doadores em direção a co-financiamentos bilaterais em detrimento de inversões no fundo multilateral (FFT).

Portanto, a falta de definição mais clara sobre o papel, as atribuições e os limites dos parceiros internacionais no Programa gerou conflitos e tencionou negociações entre as partes envolvidas em sua governança. O

regramento institucional dos parceiros internacionais do Programa não esteve completamente adaptado às condições dos executores e beneficiários para a execução de projetos.

Faltou maior entendimento sobre papel da cooperação no ambiente multilateral, ao mesmo tempo em que os cooperantes operaram em meio a diferentes instâncias governamentais (nos níveis federal e estadual) compartilhando diversos papéis desde assessoria técnica, até controle financeiro e comando sobre projetos. Neste contexto, manifestaram-se interesses e ideologias divergentes, tanto do ponto de vista substantivo em matérias ambientais quanto operacionais, particularmente entre aqueles mais focados em conservação, em disputa com aqueles mais interessados nas questões de desenvolvimento e inclusão social; e entre aqueles orientados na centralização das decisões e sua implementação, em disputa com os defensores da execução descentralizada e maior empoderamento de OSCs.

Entre os atores nacionais, paulatinamente os projetos de apoio à coordenação do Programa, de fortalecimento institucional do Estado e das redes sociais alteraram substancialmente as capacidades nacionais no sistema de governança do Programa, empoderando as partes brasileiras em todo o ciclo de negociação, desenho, implementação, gestão, coordenação e monitoramento dos projetos e subprogramas. Por outro lado, verificam-se três fatores que se mal equacionados podem agravar problemas institucionais do Brasil na sua relação com a cooperação internacional, que por sua vez impactariam na governança de programas futuros, quais sejam: carência em recursos humanos; descompasso financeiro entre orçamento próprio e externo; e desarticulação institucional brasileira na condução da cooperação internacional.

Conclusões

A coalizão internacional de caráter globalista construída no PPG7 constituiu um meio para maior convergência e complementaridade dos apoios externos, com maior capacidade de fortalecimento institucional interno para lidar com a proteção florestal. Mesmo com maior trans-

parência da cooperação internacional, a presença de organizações estrangeiras na Amazônia, mesmo que sob controle institucional nacional, tende a gerar apreensões sobre os interesses exógenos na região, aquecendo o debate histórico sobre as ameaças de internacionalização da Amazônia, com repercussões locais, regionais e nacionais. Parte das reações à presença socioambientalista externa na região são oriundas de grupos associados a projetos de desenvolvimento ecologicamente predatórios e suas elites, também com vínculos locais-globais (geração de energia, mineração e agroexportação, por exemplo).

Um fenômeno notável no PPG7 foi a transição do ativismo transnacional crítico e distanciado por parte de organizações civis para um engajamento orgânico no Programa, tanto nas esferas de coordenação quanto de implementação de projetos. As estruturas estatais (e também a falta delas), o nível de descentralização e fragmentação são determinantes das condições nas quais as ações transnacionais podem ser efetivadas. O PPG7 permitiu às redes e coalizões transnacionais de atores atuarem intensamente na região Amazônica, manejando informações estratégicas de alto nível, e facilitou o acesso desses atores ao processo nacional de tomada de decisão sobre políticas públicas, ainda que com resultados limitados. Porém o impacto político de maior escala depende da capacidade das atividades transnacionais serem integradas nos sistemas domésticos, públicos e privados, construindo coalizões hegemônicas em termos políticos. Em qual direção as redes transnacionais do PPG7 mobilizaram suas forças de transformação?

O PPG7 foi formatado sob a influência da convergência socioambiental que gerou novos paradigmas de conservação por usos diretos dos recursos naturais e biodiversidade: conservação comunitária; projeto de conservação e desenvolvimento integrados; e manejo comunitário de vida selvagem. As forças sociais e políticas domésticas preponderantes no PPG7 foram as autoridades estatais de meio ambiente (governos federal e estadual, e setores do judiciário), as OSCs e movimentos socioambientais de caráter regional (amazônico sobretudo).

No entanto, setores importantes do governo (área econômica, de infra-estrutura e de políticas sociais e segurança) e do empresariado estiveram pouco engajados no PPG7, ainda que sejam atores-chave no pro-

cesso regional de desenvolvimento e influenciam diretamente na forma como os recursos naturais são usados, produzidos e consumidos, como também formatam as regras e as instituições mais importantes da região, e são atores centrais nas causas e dinâmicas do desmatamento. Daí decorrem as maiores dificuldades do PPG7 em influenciar políticas públicas e comportamentos socioeconômicos de maior escala.

Para além dos aspectos institucionais, considera-se que o sucesso da governança ambiental global depende largamente do compromisso dos atores internacionais e nacionais com mudanças de comportamento e com suas metas programáticas. Porém, no Brasil, o desmatamento faz parte do padrão orgânico de desenvolvimento, há grande dificuldade de controle e monitoramento ambiental, aliada a ausência do Estado nas florestas tropicais do país. E nas relações internacionais há disposição limitada nas sociedades industrializadas para alterar interações econômicas que permitam maior sustentabilidade dos países florestados, tanto do ponto de vista da redução de barreiras ao consumo de produtos agroflorestais, quanto do aporte de recursos tecnológicos e financeiros para o manejo sustentável. Ambos são fatores-chave que podem inviabilizar a efetividade de programas como o PPG7.

Bibliografia

- FAO (2007). "Situación de los Bosques del Mundo" Roma: FAO, 7ª. Edición.
- Fearnside, Philip M. (2004). "Desmatamento na Amazônia" 3º Simpósio Brasileiro de Pós-Graduação em Eng. Florestal/1º Encontro Amazônico de Ciências Florestais, Manaus, 22 a 26 de junho.
- IAG (2003). "O Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a Segunda Fase do Programa Piloto"-Relatório da XX Reunião-Brasília, 8 a 12 de dezembro de 2003.
- IAG (2004). "O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia"-Relatório da XXI Reunião-Brasília, 26 de julho a 6 de agosto.

- Keck, M., Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press. 227pp.
- Lentini, M., Veríssimo, A., Sobral, L. (2003). *Fatos Florestais da Amazônia 2003*. Belém: IMAZON.
- MMA/SCA (2005 a). “Programa Piloto”-Coordenação do Programa no Seminário Nacional, Santarém.
- MMA/SCA (2005 b). Programa Piloto: Relatório de Progresso 2001-2004. Brasília, junho.
- Zanardi JR., Volney - Entrevista ao autor, Brasília, 21 de fevereiro de 2006.