

**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>	

# O impacto da cooperação internacional do programa piloto para a conservação das florestas tropicais em políticas públicas para a Amazônia brasileira

Olympio Barbanti Jr.\*

## Resumo

O artigo analisa a contribuição do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) para a construção de políticas públicas. Concebido em 1992 e implementado até 2008, o PPG-7 foi até o momento a maior iniciativa de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira, tendo ainda realizado algumas ações na região da Mata Atlântica, junto ao litoral do país. Este trabalho se beneficia de análise realizada por este autor e outros consultores que fizeram a avaliação final do PPG-7. Especificamente, o artigo aborda as dimensões de ordenamento territorial e gestão ambiental que permearam diversos sub-programas e projetos do PPG-7. Não se procurou estabelecer uma relação de causalidade direta entre o programa e políticas públicas, mas sim compreender possíveis relações a partir de um marco teórico que entende o processo político de forma ampla, e não apenas como um conjunto de disposições emanadas do poder público. Desta forma várias correlações entre o PPG-7 e políticas ganham visibilidade. O texto também ressalta dimensões não adequadamente abordadas pelo programa e chances perdidas.

Palabras chave: Amazônia, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil; PPG-7; políticas públicas; avaliação; cooperação internacional.

---

\* Universidade Federal de Minas Gerais

## Introdução

Este trabalho visa analisar as contribuições de um projeto de desenvolvimento, o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)<sup>1</sup>, para a criação e implementação de políticas públicas. Para tanto faz-se uso de um modelo de entendimento do que seja política pública proposto por Colebatch. Este trabalho faz o cruzamento das variáveis de análise propostas pelo autor com resultados obtidos por alguns dos sub-programas do PPG-7: aqueles que têm impacto direto as dimensões de ordenamento territorial e gestão ambiental. Não se tratou de uma escolha do autor, mas sim da estrutura da avaliação final do programa coordenada por Pinzon Rueda (2006), da qual este trabalho se beneficia.

## O Programa Piloto

Após grandes incêndios florestais ocorridos em Rondônia, em 1988, representantes do grupo dos sete países mais ricos (G-7) reunidos em Houston, Texas (EUA), em 1990, decidiram apoiar um o Governo Brasileiro (GB) na promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Após dois anos de planejamento, o GB apresentou a primeira versão do que posteriormente seria o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), para atuar não apenas na Amazônia, mas também na região da Mata Atlântica. Um fundo fiduciário foi criado no Bando Mundial (BIRD), em 1992, para que este acompanhasse a implementação dos programas e projetos, com recursos do G-7. Inicialmente, foram depositados 53,6 milhões de dólares neste Fundo,

1 Este trabalho beneficiou-se largamente da avaliação final do PPG-7, solicitada pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA) em 2006 e concluída pelos seguintes consultores: Rafael Pinzón Rueda (que exerceu a função de coordenador ao final dos trabalhos), Fábio de Andrade Abdala, Jorge Luiz Vivian, Rogério E.S. Pinto e Olympio Barbanti Jr. O capítulo sobre “Gestão Territorial e Ambiental” da avaliação final do PPG-7 é de responsabilidade de Barbanti Jr., e contou com a colaboração de Rueda na identificação de políticas públicas que, direta ou indiretamente, foram afetadas pelas ações do PPG-7 nos campos de ordenamento territorial e gestão ambiental.

estimando-se um orçamento total da primeira fase em US\$ 250 milhões. A doação do G-7 deveria ser complementada por uma contrapartida brasileira.

Segundo o Relatório Final de Avaliação do PPG-7 (Pinzon Rueda, 2006), os objetivos específicos do PPG-7, estabelecidos nos documentos em sua criação eram os seguintes:

- Conciliar o desenvolvimento econômico sustentável com a conservação das florestas tropicais.
- Preservar a biodiversidade das florestas.
- Reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão global de gases que causam o efeito estufa.
- Criar um exemplo de cooperação entre países industrializados e nações em desenvolvimento em matéria de problemas ambientais globais.

Embora tenha sido iniciado em 1992, o período de real execução do Programa Piloto vai de 1995 a 2006, quando inúmeros projetos foram implementados nas diversas áreas do programa. Foram, ao todo, 28 componentes, dos quais 12 foram concluídos. O GOB previa que até 2008 os recursos disponíveis para a maior parte dos projetos em execução estariam encerrados. No momento de sua “avaliação final”, o PPG-7 estava composto por dezesseis subprogramas e projetos organizados em cinco áreas de atuação (Pinzon Rueda, 2006):

- Experimentação e Demonstração: apoio a experiências inovadoras em conservação, produção sustentável e educação ambiental, desenvolvidas por comunidades locais e órgãos governamentais, por meio dos projetos ProManejo, ProVárzea, Proteger II, PDPI, PNS e PDA.
- Conservação de Áreas Protegidas: proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais, desenvolvidos pelos pro-

jetos PPG-7TAL, Resex, Subprograma Mata Atlântica e Corredores Ecológicos.

- Fortalecimento Institucional: apoio a instituições públicas na formulação e na implementação de políticas ambientais, sob a ótica da gestão compartilhada entre União, estados e municípios e de maior participação e controle social, por meio do SPRN e do apoio às redes GTA e RMA.
- Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável no Subprograma de Ciência e Tecnologia.
- Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa, no intuito de influenciar políticas públicas, mediante ações do projeto AMA.

Uma importante alteração ocorrida ao longo do PPG-7 foi a mudança de ênfase, que passou de implementação de projetos para políticas públicas. É claro que tal passagem implica em uma formidável dificuldade: a possibilidade de que um projeto de desenvolvimento possa ser um “experimento político”, como diz Rondinelli (1993).

### Questões sobre projetos, políticas e análise de impactos

Para a análise que aqui se realiza, foi adotado um modelo de entendimento do processo político que se distancia dos enfoques tradicionais de análise de políticas e ciclo/etapas de política (Parsons, 1995), bem como dos modelos teóricos que buscam compreender o que é e como se desenrola uma política pública (Sutton, 1999). Adota-se aqui o enfoque de Colebatch (2002), para quem o conceito de política deve ser compreendido para além da idéia que prevalece no senso comum, a de que política é um objeto, uma declaração clara de intenções da parte de uma organização.

Neste estudo o termo “política” será portanto utilizado para se referir a quatro dimensões não excludentes da manifestação política:

- uma declaração de valores (p.ex.: diretriz);
- uma orientação ampla (p.ex.: plano);
- uma indicação de prática corriqueira (p.ex.: um acordo, um instrumento de ação);
- um compromisso específico (p.ex.: lei, decreto, norma etc).

A metodologia selecionada para a avaliação da contribuição das ações de ordenamento territorial e gestão ambiental para políticas públicas seguiu uma orientação compreensiva weberiana, e fez uso de análise documental e de entrevistas em profundidade com informantes-chave. Desta forma, não se pretende neste trabalho estabelecer nexos causais, mas sim identificar políticas públicas sobre as quais se possa afirmar que houve alguma contribuição do PPG-7, ainda que tal contribuição possa ter sofrido a interferência de outras variáveis, tais quais outros programas e projetos de cooperação, ou mesmo outras políticas setoriais não ambientais. Faz-se aqui, portanto, a opção de se adotar a análise exploratória de impacto que, por sua vez, procura documentar as mudanças que ocorreram, sem tentar estabelecer uma relação de causalidade direta (Cracknell, 2000).

### A manifestação política

Distante desta visão, Colebatch (2002) propõe que para se analisar a manifestação política é necessário tecer algumas considerações sobre três atributos da política: ordem, autoridade e conhecimento.

Ordem: o primeiro atributo, implica que política requer ações sistemáticas e consistentes para tornar a atividade organizada, estável e previsível, e refere-se ao conjunto de medidas que asseguram que uma determinada política criada seja executada pela organização pública. Ordem,

porém, não implica em rigidez burocrática ou, de outro lado, em falta de controle. Ordem também não implica em rigidez hierárquica e comando *top-down*. Na verdade está relacionada à segurança de execução de uma decisão (*enforcement*). A execução não pode ser exageradamente lenta de forma que novos fatos superem a realidade, nem exageradamente rápida de forma que a realidade não seja adequadamente analisada e as partes interessadas ouvidas. As contribuições ao processo podem advir de vários setores da sociedade, mas deve também considerar o público interno, com especial atenção ao grupo de burocratas de baixo escalão, normalmente negligenciados, pois entende-se que os mesmos também fazem política ao entrar em contato direto com os usuários do serviço público. Portanto, criar ordem inclui a formação de entendimentos coletivos sobre como os vários participantes irão agir em circunstâncias específicas, o que requer foco na comunicação entre os participantes e na construção e manutenção de relações de trabalho entre eles (Colebatch, 2002).

Autoridade: implica que uma política necessita ser formulada e ser endossada por tomadores de decisão autorizados e legítimos para com seus constituintes e entre si mesmos. Quanto maior o grau de legitimidade dos tomadores de decisão envolvidos, maior deverá ser o caráter democrático da política. Mas o termo “autoridade” não é neutro. A auto-proclamação de autoridade pode ser usada como recurso de poder por atores que pretendem preponderar. É importante notar que a autoridade flui em dois sentidos, qualquer que seja a organização envolvida. Atores com autoridade passam orientações de cima para baixo, enquanto participantes de baixo escalão buscam o endosso das autoridades para seus planos.

Conhecimento (ou *expertise*): refere-se ao fato de que a construção e implementação de políticas implicam em três tipos de conhecimento: o teórico, que permite generalizar; o conhecimento metodológico, que permite focar e planejar intervenções; e o conhecimento específico, que permite recortar o objetivo segundo dimensões específicas daquilo sobre o que pretende-se atuar. Este conhecimento específico pode ser técnico, no sentido de ser estruturado por análise formal e acadêmica, ou conhecimento tradicional, estruturado pelo saber individual e coletivo, construído pela prática através dos tempos.

Os três elementos da atividade política acima mencionados –ordem, autoridade e conhecimento–, estão interligados: muitas vezes, o conhecimento é mobilizado para criar ordem; ele também constrói autoridade; ao mesmo tempo, a autoridade pode construir conhecimento.

### Dimensões da formulação de políticas

Colebatch propõe distinguir duas dimensões do processo de formulação de políticas que ele chama de dimensões verticais e horizontais, as quais afetam a maneira como as mesmas serão implementadas. A dimensão vertical vê política como determinação a ser cumprida: a transmissão para baixo de decisões autorizadas. Tal dimensão enfatiza ação instrumental, a ação objetivamente racional e a força da autoridade legítima. Interessa a habilidade ou capacidade de funcionários subordinados em colocar essas decisões em prática e os meios de estruturar o processo de governo de forma a obter o cumprimento da ordem. Por sua vez, a dimensão horizontal vê política como processo negociado: as relações entre os representantes de diferentes organizações, ou seja, fora da linha da autoridade hierárquica. Desta forma, a atividade política precisa equilibrar essas duas dimensões para que não se caia ou no “consultismo”, resultado de excesso de uma dimensão horizontal, como no autoritarismo, resultado de excesso da dimensão vertical.

### Os participantes do processo

Os participantes podem estar isolados ou atuar em grupos, ou ainda organizados em redes de política (*policy networks*), que são agregações relativamente estáveis de pessoas provenientes de uma gama de organizações e que se encontram (re)unidos para abordar questões políticas. A participação raramente inclui todos os interessados. Muitas vezes, aqueles que participam no processo político não o fazem em posições de igualdade. Conhecimento, legitimidade, organização, financiamento, auto-estima e autoridade são elementos que interferem na dinâmica de



participação entre as partes interessadas (*stakeholders*). Ademais, a participação não é neutra, e aquele que participa influencia a questão política, redefinindo-a a partir de suas intervenções. Desta forma, o problema e os participantes do processo político são mutuamente constitutivos.

### O “locus” da política

As duas dimensões da formulação de políticas, vertical e horizontal, podem ser utilizadas para compreender a dimensão de “locus.” Na vertical, analisa Colebatch, a política é feita no topo e daí se segue a ação, em um canal claro de autoridade. O lugar da política está, portanto, nos gabinetes da administração pública. Há também quem considere a lei como política e, neste caso, ela é feita nas câmaras do Poder Legislativo e nas cortes e em tribunais especializados para cada questão (Poder Judiciário e Ministério Público), que a interpretam e implementam. Na horizontal, entende-se que a política é feita tanto nos gabinetes da administração pública, quanto na reunião entre partes interessadas, sejam elas governamentais ou não. Assim a política é um processo de interação. Essa perspectiva admite que o Estado não é uma autoridade única e centralizada, e confere uma certa autonomia às organizações que fazem parte da máquina estatal. Também deve ser considerada a influência de autoridades externas, como representantes de governos sub-nacionais (estaduais e municipais) e autoridades e governos internacionais. Portanto, é difícil delimitar onde exatamente a política é feita, pois se trata de um processo contínuo, e ambíguo, de negociação entre as partes envolvidas.

Adicionalmente, a política também aconteceria no ato de se criar rotinas. Toda organização envolve “rotinização”, ou seja, o desenvolvimento de maneiras previsíveis e conhecidas de lidar com os eventos. Política serviria então para criar regularidades reconhecidas no processo organizacional, ou procedimentos padrão de operação. Política, portanto, refere-se também a estruturas, ou seja, à natureza das formas organizacionais por meio das quais ela ocorre.

### Atores do processo de elaboração de políticas

A definição de quem participa do processo político depende da definição dos limites/fronteiras do problema objeto da política: se não há consenso sobre a definição dos limites do problema, haverá maior dificuldade para estabelecer consenso sobre quem está envolvido. Um desafio é garantir a participação dos grupos locais, cuja autoridade sobre o tema da política, bem como o direito de participação, muitas vezes não são reconhecidos pelas autoridades públicas e pelos demais participantes. Também é um desafio obter a participação dos atores com mais poder em geral.

### Estruturação da análise de impacto sobre políticas

Relaciona-se a seguir o conjunto de variáveis de análise para identificação da relações do projeto com políticas públicas, com base na perspectiva teórica de Colebatch (2002):

Dimensão do Processo Político	Dimensões de Análise
Orden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação Institucional</li> <li>• Previsão de consulta pública</li> <li>• Segurança de execução/<i>enforcement</i></li> <li>• Consulta interna à burocracia pública</li> <li>• Momento (<i>timing</i> de elaboração e implementação)</li> <li>• Identificação de grupos/indivíduos interessados-chave</li> </ul>
Autoridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidade do formulador da política na sociedade</li> <li>• Legitimidade do formulador da política na própria burocracia pública</li> <li>• Capacidade de comando superior (<i>top-down</i>)</li> <li>• Capacidade de influência inferior (<i>bottom-up</i>)</li> </ul>
Conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamentação teórica</li> <li>• Fundamentação técnico/metodológica</li> <li>• Fundamentação social/conhecimento tradicional</li> <li>• Adequação do modelo de gestão proposto</li> <li>• Grau de consenso sobre a configuração final</li> </ul>

Locus da Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilíbrio entre as três dimensões:</li> <li>• Dimensão vertical - a concretização da escolha política</li> <li>• Dimensão horizontal - envolvimento público</li> <li>• Dimensão processual - estabelecimento de rotinas nas dimensões de ação política</li> </ul>
-------------------	---

## Definições adicionais

### *Gestão ambiental*

Nesta análise, o termo “gestão ambiental” refere-se às atividades de zoneamento ecológico-econômico, de monitoramento e avaliação/análise; de controle ambiental; de fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs); de promoção da interação entre OEMAs com entidades de direito público e privado relacionadas à questão ambiental; e à difusão da temática ambiental.

### *Ordenamento territorial*

Nesta análise, o termo “ordenamento territorial” refere-se ao conjunto de ações públicas e privadas que definem direitos em relação ao uso do solo em ecossistemas ou regiões geográficas específicas. Essas ações incluem atividades de planejamento do uso, de estabelecimento de direitos sobre o uso, de definição da posse e titulação da propriedade, bem como as atividades de criação e implementação de instrumentos que incentivem o ordenamento, a realização de análises e a implementação de ações de comando e controle necessárias para aferir e fazer cumprir tais ações.

### **Influência do ordenamento territorial e da gestão ambiental do PPG-7 sobre políticas públicas**

A compreensão das relações entre PPG-7 e políticas foi obtida a partir da análise dos componentes do Programa Piloto que tiveram relação com as

dimensões de ordenamento territorial e da gestão ambiental. Desta forma, foram selecionados dois sub-programas e cinco projetos:

Sub-programas	Projetos
Sub-programa Políticas de Recursos Naturais (SPRN)	Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento do Manejo Florestal (ProManejo)
Sub-programa de Ciência e Tecnologia (SPC&T)	Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento da Várzea (ProVárzea)
	Projeto Reservas Extrativistas (Resex)
	Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)
	Corredores Ecológicos

### **Influência do Programa Piloto na Formação das Políticas Públicas**

#### *Dimensão de ordem*

- Adequação institucional

Diversos sub-programas e projetos do PPG-7 tiveram impacto na dimensão de constituição de políticas ao propiciar melhor definição de limites entre o público e o privado, que resultou de uma maior presença pública na região, da definição de direitos em relação a terras da União, e de um maior empoderamento da sociedade civil. No mesmo sentido, o processo de capacitação e envolvimento do Ministério Público na região contribuiu decisivamente para este processo de definição público/privado, bem como para a promoção do diálogo e da negociação entre atores sociais.

Negociações também geraram a dimensão de ordem no âmbito dos OEMAs, que passaram a fazer uso de termos de correção de conduta (algo similar aos termos de ajustamento de conduta, do MP), como primeira alternativa para a correção de atividades. Outros exemplos incluem a consolidação da figura jurídica da reserva extrativista no país; a elaboração da

Lei Florestal do Acre<sup>2</sup>; como também o suporte legal para a criação do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor/IBAMA), órgão catalisador e fomentador de atividade de treinamento, capacitação e divulgação do manejo florestal. As ações do ProManejo contribuíram para estabelecer as bases jurídicas que permitiram que fosse criada a legislação federal que dispõe sobre o uso sustentável das florestas públicas. Já o ProVárzea contribuiu para sistematizar processos de diálogo e negociação das políticas públicas por meio da institucionalização dos acordos de pesca e a criação do Agente Ambiental Voluntário. O ProVárzea também implementou a Unidade Integrada de Defesa Ambiental (UNIDA), que propiciou melhor gestão ambiental ao coordenar as ações do Governo do Estado do Pará (Polícia Militar, Polícia Civil), do IBAMA, do Ministério Público Estadual e do Federal, da Capitania dos Portos e da Prefeitura de Santarém.

Apesar desses avanços, um elemento fundamental da dimensão ordem em políticas públicas não foi suficientemente atendido. Ele refere-se à capacidade de o Estado prover ações sistemáticas que tornem a sua ação, bem como a dos outros, estável e previsível. Apesar de avanços, muito ficou por ser feito e, acima de tudo, não se obteve a sistematização da gestão interna aos sub-programas e com outros órgãos da administração pública. Ao final do PPG-7, o funcionamento de programas e projetos ainda dependia mais de indivíduos do que da instituição.

- Previsão de consulta (para que a dimensão horizontal ocorra)

São exemplos desta dimensão a criação e o fortalecimento das redes GTA e Mata Atlântica, além de outros grupos, como inúmeras ONGs que foram se agregando no processo de implementação dos projetos. Adicionalmente, os projetos implementados no âmbito do PPG-7 sempre fizeram previsão de consulta pública, o que eleva a dimensão ordem.

2 Lei nº 1.426, de 27 de Dezembro de 2001, que “Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências”.

- Segurança de execução (*enforcement*)

Houve parcial aumento na segurança da execução das decisões dos órgãos públicos (*enforcement*), derivado do melhor planejamento e conhecimento (veja a seguir), bem como às constantes avaliações realizadas ao longo dos anos. Embora o desembolso de recursos financeiros tenha sido, ao final do programa, menor do que o esperado, ele foi todavia superior ao da média das administrações públicas no Brasil. Em alguns casos houve ganho de *enforcement* derivado de novos arranjos cooperativos, como no caso da UNIDA. Nos sub-programa Corredores Ecológicos, buscou-se realizar fiscalização em parceria com órgãos que têm poder de polícia<sup>3</sup>, o que propiciou que autuações bem realizadas chegassem de fato a juízo. Experiência semelhante à realizada pelo SPRN nos PGAI, pela qual o OEMA atuava em parceria com a polícia e o Ministério Público.

No entanto, não parecem ter sido registrados avanços significativos na execução do PPG-7 como um todo, como também no relacionamento entre o MMA e outros órgãos da administração pública, especialmente com a própria administração federal; avanço esse que possibilitasse um ganho de escala, eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas.

- Consulta interna à burocracia pública

Ao longo dos anos de implementação do PPG-7 houve uma série de eventos de capacitação e de avaliação que possibilitaram aos órgãos públicos travar contato com a sua própria burocracia. No entanto, esses eventos não significaram um processo formal de consulta à burocracia pública, especialmente aos funcionários de carreira e que tenham contato direto com as atividades de implementação das políticas<sup>4</sup>.

- Momento (*timing de elaboração e implementação*)

A dimensão de ordem é melhor obtida quando políticas públicas são concebidas no momento adequado – nem antes nem depois do tempo pro-

3 Militão, Ricardo, entrevista pessoal, Brasília, 26 de julho de 2006.

4 Também chamados em Inglês de “Street-level bureaucrats”

pício. No entanto, “na prática, até 1999, os participantes não foram capazes de implementar, em tempo e de forma coordenada, o conjunto de projetos previsto. Mesmo após de um período de cinco a sete anos de programa, pelo menos quatro projetos de importância estratégica para a consecução dos objetivos do PPG-7, relacionados respectivamente com o manejo florestal (ProManejo), o manejo de várzea (ProVárzea), o controle de queimadas e desmatamento (ProDesque) e o gerenciamento de parques e reservas (corredores ecológicos) ainda estavam por ser iniciados. Ademais, o projeto de maior envergadura, o SPRN, que desempenha um papel destacado na condução do fortalecimento institucional para a formulação e implementação da gestão ambiental integrada ao nível estadual e municipal, ainda não havia alcançado um impulso significativo.”<sup>5</sup>

Desta forma, o PPG-7 literalmente “perdeu o momento/timing”, sendo que diversos fatores contribuíram para isso, dos quais pode-se citar três. Primeiramente, houve uma dificuldade, ou resistência política, de representantes do Governo Brasileiro (GOB) em lidar com demandas administrativas advindas de um novo arranjo de cooperação internacional nunca antes implementado. Também ocorreram restrições de representantes do GOB em relação à aceitação de doações e financiamentos internacionais em função do significado disto para decisões soberanas do Brasil sobre políticas nacionais. Um terceiro fator refere-se ao fato de que organizações internacionais mantiveram seus procedimentos específicos, demandando que beneficiários nacionais atendessem aos procedimentos particulares de cada uma delas, causando enorme esforço e desperdício de tempo e recursos. A falta de um procedimento único de cooperação foi objeto de longas negociações e dificultou os procedimentos de prestação de contas ao longo de todo o período de execução do PPG-7 (RMT/INDUFOR OY & STCP, 2000).

- Identificação de grupos/indivíduos interessados-chave

As consultas públicas realizadas ao longo do PPG-7 possibilitaram que inúmeros atores locais fossem identificados. Talvez mais importante do

que isso, inúmeros interesses de grupos locais se aglutinaram em novas organizações, enquanto outras já existentes se fortaleceram, quer seja em termos de representação social, ou da representação do setor privado. Nos estados onde as atividades de zoneamento foram melhor implementadas, esses grupos interessados foram melhor identificados, porque os mesmos se reuniram em torno de um problema tangível e de interesse comum.

### *Dimensão de autoridade*

- Legitimidade do formulador da política na sociedade

Embora os temas preservação e uso sustentável dos recursos naturais sejam de preocupação da maior parte dos brasileiros, estes não depositam grande legitimidade nos órgãos públicos da esfera ambiental, quer sejam municipais, estaduais ou federais (MMA/ISER, 2006). No entanto, devido à maior capacitação de OEMAs a partir das ações do PPG-7, é possível que em breve ocorra uma maior atribuição de legitimidade a esses órgãos no nível estadual. No entanto, existe a visão, que também requer análise e comprovação, que afinal os OEMAs “viraram minis MMAs e não foram integrados aos governos estaduais.”<sup>6</sup>

- Legitimidade do formulador da política na própria burocracia pública

Uma dimensão problemática ao longo da maior parte do período de execução do PPG-7 foi a substituição de funcionários públicos por consultores que, invariavelmente, negociaram políticas públicas em nome do Estado Brasileiro. Embora tal dimensão de (ou falta de) legitimidade não tenha sido contestada na maior parte dos casos, ela se fez sentir em negociações mais sensíveis, relativas a temas de interesse nacional. Nessas situações, aparentemente, ministérios que apresentam carreiras próprias de Estado –como os militares e as Relações Exteriores–, tiveram restrições à negociação ser conduzida por consultores (embora o próprio MRE tenha feito uso deles).

5 Nota da consultora Laura Corrêa Guarnieri.

6 Garo Batmanian, entrevista pessoal, Brasília, 25 de julho de 2006.

- Capacidade de comando superior (*top-down*)

Na opinião de um especialista internacional que por anos acompanhou o projeto, ao menos no que tange ao SPRN, o programa se rendeu “ao normal da burocracia brasileira.”<sup>77</sup> Embora existam resultados positivos, e embora tenham havido momentos de maior eficiência na administração federal, os problemas estruturais do serviço público estiveram acima da capacidade de mudança de um programa, que, afinal, não logrou superar tais barreiras em sua própria estrutura.

- Capacidade de influência inferior (*botton-up*)

Um dos principais resultados positivos do PPG-7 foi sua relação com a sociedade. Desde seu início, o programa incentivou a participação pública, especialmente por meio da constituição do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), uma organização não governamental que representa inúmeras outras ONGs e movimentos sociais atuantes na Amazônia. De forma similar, criou-se a Rede Mata Atlântica. Paralelamente, estudos sobre grupos sociais mais diretamente ligados ao uso dos recursos naturais, especialmente na Amazônia, ampliaram o entendimento sobre a composição e organização da sociedade, amplificando a capacidade de envolvimento por parte dos projetos de intervenção (Lima, 2005).

#### *Dimensão conhecimento*

- Fundamentação teórica

Diversos sub-programas do PPG-7 geraram conhecimento que serve de elementos fundamental para a a formulação de políticas públicas. Destaque-se as publicações do ProVárzea, que também gerou uma série de vídeos em DVD e VHS, além de programas de rádio sobre manejo comunitário. O ProManejo gerou dois grandes estudos nas áreas de políticas

<sup>77</sup> Hanz Krüger, entrevista por telefone, abril de 2004.

agrárias e de indústria madeireira, e favoreceu a implantação do Grupo Interinstitucional de Monitoramento da Dinâmica de Florestas da Amazônia Brasileira e da Rede de Monitoramento da Dinâmica de Florestas da Amazônia Brasileira, geradores de conhecimentos para a região. Os sub-programas Corredores Ecológicos, PPTAL e RESEX também incentivaram geração de conhecimento de tradicional.

- Fundamentação técnico/metodológica

O conhecimento que enfoca aspectos técnicos e metodológicos coopera para melhores desenhos de intervenção e fornece argumentação para instruir o debate político. Hoje, o debate sobre reservas extrativistas, por exemplo, possui uma visão bem mais nítida dos benefícios e custos a elas associados. De forma semelhante, a criação de conselhos deliberativos e a elaboração de planos de manejo de uso múltiplo têm sido fundamentais para a gestão de áreas naturais (MMA/Banco Mundial, 2002). O projeto Resex também inspirou a criação de uma nova categoria de unidade de conservação, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), e motivou o INCRA a criar os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

No caso do ProManejo, foi instituído o Sistema Integrado de Controle e Rastreamento da Produção de Madeiras em Toras (SIRMAT), Por sua vez, o SPRN contribuiu para que os OEMAs ganhassem (alguma) capacidade de planejamento, de acompanhamento e de avaliação, tendo-se como exemplo a realização das atividades de Zoneamento Econômico e Ecológico e o georreferenciamento no âmbito dos projetos de gestão ambiental integrada (PGAIs), o que resultou em legislação estadual em cada um deles. No Mato Grosso, por exemplo, surgiu o Sistema Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (SLAPR), posteriormente complementado pelo Sistema Compartilhado de Informações de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais na Amazônia Legal (Siscom), em parceria com o IBAMA. A atuação do SPRN no Acre ensejou a criação da Assistência Técnica e Extensão Rural em Sistemas Agroflorestais, em parceria com a ONG Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (Pesacre), afim de capacitar extensionistas especializados em manejo florestal.

Esses são alguns poucos exemplos entre várias outras contribuições ocorridas nessa dimensão. No entanto, apesar de todos esses avanços, os ganhos têm sido muito mais lentos do que o necessário. Ademais, deixou-se de utilizar um amplo conhecimento acumulado a partir de outras intervenções para o desenvolvimento já ocorridas no Brasil e em várias outras partes do mundo – caso das experiências do PRODEAGRO e PLANAFLORO. O fato de que o PPG-7 começou sem um marco zero tem sido repetido à exaustão como um problema sério, que poderia ter sido evitado (Projeto AMA, 2002). No entanto, mais sério ainda é o fato de que tal crítica já havia sido feita em relação a diversos sub-programas, como ocorreu no caso do relatório de lições aprendidas do SPRN: “a implementação do SPRN sinaliza a necessidade de se aprofundar nos estados e no MMA o conhecimento sobre metodologias.” (MMA, 2002) Passaram-se os anos e o PPG-7 não adotou procedimentos para inserir métodos rigorosos de monitoramento e avaliação, o que possibilitaria à área ambiental dialogar com outras áreas de políticas, tais como a indústria e a agricultura.

- Fundamentação social/conhecimento tradicional

Políticas também podem se beneficiar de conhecimentos derivados da prática cotidiana de grupos que possuem contato direto com a natureza e aprenderam a se relacionar com ela sem destruí-la. Dentre os sub-programas do PPG-7, o PPTAL e o RESEX são os mais diretamente ligados ao tema. No caso do PPTAL, houve a institucionalização da participação indígena na sua gestão, por meio da Comissão Partidária Deliberativa. Já as comunidades locais, especialmente no Corredor Central da Amazônia, foram envolvidas no processo de planejamento. O PPG-7, no entanto, não realizou uma avaliação criteriosa sobre essas experiências e influências.

#### *Dimensão locus da política*

Na dimensão vertical, ressalta-se o aumento da capacidade de discussão existente internamente no MMA que, embora não totalmente devida ao

PPG-7, sem dúvida foi parcialmente por ele influenciada. A dimensão horizontal, relativa ao envolvimento público, foi a de maior ganho ao longo dos anos, uma vez que o PPG-7 contribuiu substancialmente para uma nova postura de construção de políticas públicas, ao considerar os processos de consulta como integrantes das atividades de implementação dos sub-programas, ainda que com certa diferença nos níveis de envolvimento entre eles.

#### **Conclusão**

A análise feita nas dimensões de gestão ambiental e ordenamento territorial do PPG-7 no que tange à região Amazônica, permitiu compreender como o PPG-7 contribuiu para a geração e implementação de políticas públicas, estas compreendidas como uma declaração de valores, uma orientação ampla, uma indicação de prática corriqueira ou um compromisso específico, e que surgiram “ao redor” do PPG-7: embora não se possa estabelecer uma relação de causalidade direta, essas políticas tiveram reconhecidamente alguma relação com o Programa Piloto. Não se espera que os exemplos identificados correspondam ao total de contribuições feitas. É possível que algumas correlações não tenham sido identificadas.

A aplicação da proposta de Colebatch (2002) para organização do conhecimento sobre políticas públicas permite sistematizar o conhecimento sobre a relação entre projetos e políticas que, de outra forma, poderiam não ser visualizadas. Adicionalmente, este trabalho organizou o conhecimento sobre o PPG-7 e demonstrou uma série de possíveis correlações entre este e políticas públicas. Espera-se que estudos adicionais, com o benefício advindo da passagem do tempo, possam qualificar e expandir a análise aqui feita.

De qualquer forma, parece evidente que, apesar dos problemas identificados e das expectativas não cumpridas, o PPG-7 trouxe ganhos importantes para as políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Cabe ao governo e aos atores do processo político refletir sobre ganhos e custos da experiência de mais de uma década do PPG-7 para aproveitar as boas correlações propiciadas pelo Programa Piloto e enraizar seus ganhos em políticas públicas universalizantes.

## Referências Bibliográficas

- Colebatch, H. K. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Cracknell, Basil E. (2000). *Evaluating Development Aid - Issues, Problems and Solutions*. London: Sage.
- Lima, Deborah (2005) (Org.). *Diversidade Socioambiental nas Várzeas dos Rios Amazonas e Solimões - Perspectivas para o Desenvolvimento da Sustentabilidade*. Brasília: Ibama.
- MCT (2006). *Subprograma de Ciência e Tecnologia do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais - SPC&T/PPG-7*. Acessado em 01 de agosto de 2006 pelo endereço eletrônico <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8327.html>.
- MMA (2002). *Relatório de Lições Aprendidas*. Subprograma de Políticas de Recursos Naturais-SPRN. Brasília: MMA.
- MMA/Banco Mundial (2002). *Lessons from the rain Forest: Experiences of the Pilot Program to conserve the Amazon and the Atlantic Forest of Brazil*. Brasília: MMA.
- MMA/ISER (2006). *O Que o Brasileiro Pensa do Meio Ambiente*. Pesquisa de Samyra Crespo e Eduardo Novaes. Brasília: MMA.
- MMA/PPG7 (2006). *Programa Amazônia. Proposta para Discussão*. Brasília (Fevereiro de 2006.): MMA.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar.
- Pinzon Rueda, Rafael (coord.) Fábio de Andrade Abdala, Jorge Luiz Vivan, Olympio Barbanti Jr. e Rogério F.S. (2006). Pinto. *Avaliação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil-Relatório Consolidado de Avaliação-RCA*. Brasília: MMA/SCA/ Coordenação do Programa Piloto, 157 p.
- Projeto AMA (2002). *Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no Programa Piloto*. Brasília. Projeto AMA - Textos para Discussão nº1.
- ProVárzea (2006). *Sistema Comunitário Integrado de Produção no Município de Parintins-AM*. Vídeo. Manaus: AmazonSat.
- RMT/INDUFOR OY & STCP (2000). *Relatório Final da Fase de Avaliação-RMT do Programa Piloto*. Brasília: MMA.

- Rondinelli, Dennis A. (1993). *Development Projects as Policy Experiments*. London. Routledge.
- Sutton, Rebecca (1999). “The Policy Process - An Overview”, *ODI Working Paper 118*, London, ODI.

## Anexo I

### Lista de entrevistados

- Alberto Lourenço - MMA/SBE.
- Brent Milikan - Consultor SCA/MMA.
- Christoph Diewald - Consultor, UFTB/ BM.
- Eric Stonner e Ernani Pilla - USAID.
- Gabriel de Lima Ferreira,- SEPLANDS/AC.
- Garo Batmanian, Gerente, UFTB/BM.
- Marcello R. Coelho - Gerente, UFTB/ BM.
- Nazaré Soares - MMA - Coordenadora do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.
- Onice Dall'Oglio - Coordenadora do Projeto AMA.
- Paulo Amaral - Imazon/ PA.
- Ricardo Militão - Corredores Ecológicos.
- Ruffino, Mauro - ProVárzea