

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

Tel.: (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

Tel.: (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>	

A participação da sociedade civil no PPG7: contribuição técnica efetiva ou novo rosto do clientelismo?

Benjamin Buclet*

Resumo

O Programa Piloto das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) é hoje considerado como um exemplo de iniciativa de conservação do meio ambiente em grande escala, incluindo o desenvolvimento socioeconômico das populações locais. A participação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos programas e projetos realizados no PPG7 é um dos seus elementos característicos, em primeiro lugar porque ela assegurou uma governança democrática no sistema de gestão do PPG7. Porém, a questão da sua contribuição nos resultados técnicos dos projetos fica aberta. Alguns consideram a participação da sociedade civil como fundamental para a concretização efetiva dos projetos, outros argumentam que se trata de uma redistribuição de recursos baseada em critérios políticos e clientelistas mais do que em elementos racionais ligados às competências e capacidades de ação destas organizações. O objetivo deste trabalho é responder a esta pergunta, avaliando até que ponto, e seguindo quais dinâmicas, a participação da sociedade civil ajudou a alcançar os resultados técnicos do Programa Piloto.

Palavras chaves: desenvolvimento, Amazônia brasileira, Programa piloto, Banco Mundial, Redes, ONG, sociedade civil, conservação.

* Laboratório de Gestão do Território - LAGET da Universidad Federal de Rio de Janeiro, bbuclet@gmail.com.

A participação das organizações da sociedade civil (OSCs) é hoje amplamente aceita pelas instituições do desenvolvimento. A importância de incluir, nos processos decisórios, atores sociais representando uma variedade de interesses e sensibilidades, fora do setor público, é reconhecida como uma das características essenciais da governança democrática. Porém, não fica muito claro o papel das OSCs na implementação e realização efetiva das atividades. Enquanto a participação é considerada importante para a governança democrática, a questão da sua contribuição nos resultados técnicos dos projetos fica aberta. Alguns a consideram fundamental para a concretização efetiva dos projetos, outros argumentam que se trata de uma redistribuição de recursos baseada mais em critérios políticos e clientelistas do que em elementos racionais ligados às competências e capacidade de ação destas organizações. O objetivo deste trabalho é responder a esta pergunta, avaliando até que ponto a participação da sociedade civil ajudou a alcançar os resultados técnicos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

Neste texto, apresentamos os resultados de uma pesquisa de campo efetuada em março e abril de 2006¹, baseada em 46 entrevistas realizadas com representantes do Banco Mundial, do Governo Brasileiro, dos doadores e das organizações da sociedade civil em Brasília, Belém, Santarém, Manaus, Rio Branco e Rio de Janeiro, assim como pessoas localizadas fora do Brasil, por telefone. Além disso, numerosos documentos foram consultados para complementar as informações e confrontar as conclusões tiradas da pesquisa de campo com outras análises já feitas. Depois de lembrar alguns elementos sobre a noção de sociedade civil, o texto expõe as modalidades da participação das OSCs no PPG7. Em seguida, o texto apresenta brevemente os resultados técnicos atingidos com a participação das OSCs. A última parte expõe algumas limitações e desafios da participação que apareceram ao longo da pesquisa.

1 Pesquisa realizada no contexto de uma consultoria para o Banco Mundial. Porém, esse texto somente reflete a opinião e as análises do autor.

A sociedade civil no PPG7

Com o objetivo geral de desenvolver estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais, o PPG7 foi lançado gradativamente, no início dos anos 1990. Proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G7), em Houston, nos Estados Unidos, em 1990, ele foi lançado oficialmente no Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco-92. O Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (Rainforest Trust Fund-RFT) foi criado, com recursos dos países do G7, da Holanda e da Comunidade Européia, e o programa piloto se concretizou, ao longo dos anos, em 14 subprogramas e projetos, desenhados para cumprir os seguintes objetivos específicos:

- Criar, validar e difundir conhecimentos gerados a partir das experiências desenvolvidas no âmbito da Amazônia brasileira e da Mata Atlântica;
- Influenciar a formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável;
- Apoiar a expansão de modelos e experiências bem-sucedidas;
- Fortalecer a capacidade de instituições públicas, privadas e da sociedade civil organizada para implementar políticas e aplicar novos conhecimentos.

Os subprogramas e projetos do PPG7 foram caracterizados por montagens institucionais contando, além do Banco Mundial, com a participação do Governo Brasileiro e de várias instituições públicas brasileiras, dos doadores e da “sociedade civil”. Em 2003, o PPG7 representava um volume total de recursos de cerca de 410 milhões de dólares, originários de vários doadores internacionais e do Governo Brasileiro. O Banco Mundial administrava os recursos do programa.

Uma das particularidades do PPG7 foi a inclusão, desde a sua criação, de um leque de organizações da sociedade civil, tanto na elaboração dos subprogramas, quanto na realização efetiva dos projetos. Sem pretender elaborar uma tipologia exaustiva dos atores que compõem a sociedade civil, é importante esclarecer de que se está falando no caso do PPG7. As organizações e estruturas coletivas que participaram do programa são, basicamente, de 3 tipos: as redes, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações de Base (OBs).

As Redes

São agrupamentos de organizações de natureza e tamanho variável, em torno de objetivos compartilhados. As organizações afiliadas têm interesses próprios. A participação em rede procura estabelecer mecanismos de participação coletiva, visando uma representação única de interesses comuns. O papel de uma rede é principalmente político, mas nada impede que se tornem operadoras de projetos, o que pode criar problemas. A rede pode entrar em competição com suas próprias afiliadas na captação de recursos.

No processo de implementação do PPG7, duas redes foram criadas, a Rede Mata Atlântica (RMA) e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). A RMA nasceu na Eco 92, com o objetivo de responder à necessidade de respaldo político para o desenvolvimento e a eficácia das ações das ONGs ambientais da Mata Atlântica. Ela se formalizou juridicamente em 1996, principalmente para acessar os recursos disponíveis, e conta hoje com 300 ONGs. A RMA conseguiu um primeiro financiamento de US\$ 180.000, através do subprograma “projetos demonstrativos” (PDA), seguido, em 2001 e 2004, de dois *grants* de US\$ 300.000 e US\$ 934.000, para o seu fortalecimento institucional.

A história do GTA é mais complexa. No momento da definição do programa piloto, em 1991, um grupo de 4 ou 5 ONGs e representantes de diversos movimentos sociais foi convidado pelo Governo Brasileiro para participar de uma missão de *project design* do Banco Mundial, durante a qual houve grande tensão entre estas organizações e o Governo, até que a missão foi interrompida. Basicamente, as OSCs não aceitavam o

simples papel de observador e quiseram participar mais ativamente. Este conflito foi resolvido pouco tempo depois, com um acordo sobre a criação de um grupo de trabalho, batizado inicialmente GTA-G7, inserido no Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Formalizado legalmente em 11 de dezembro de 1991, o GTA ganhou gradativamente certa autonomia em relação ao Ministério, e se tornou o representante privilegiado de todos os subprogramas do PPG7. Ganhou em força política, ocupando vários espaços de negociação no seio do Governo Brasileiro e multiplicando o número de membros, até chegar, hoje, segundo o próprio GTA, a mais de 600 entidades afiliadas (ONGs, sindicatos de trabalhadores rurais, associações corporativas, grupos de mulheres, quilombos, etc.), organizadas em 18 representações regionais na Amazônia legal. O GTA se beneficiou de um primeiro financiamento de US\$ 900.000 através do PDA e, em 2002, de uma doação de US\$ 1.200.000 para o seu fortalecimento institucional. Além disso, o GTA ficou responsável pela execução de um subprograma.

As Organizações Não Governamentais (ONGs)

São estruturas associativas de direito privado sem fins de lucro que procuram responder às necessidades que consideram o bem público. No PPG7, as ONGs participaram através da sua afiliação nas redes e como executoras e beneficiárias de projetos. Em alguns casos, ONGs trabalharam em parceiras estreitas com as instituições públicas brasileiras. Também, tiveram frequentemente o papel de assessor de grupos de base, usando a sua capacidade de intermediação para propor linhas de ação, em nome de grupos sem a capacidade técnica suficiente para formalizar um projeto ou gerenciar recursos financeiros.

As Organizações de Base (OBs)

São grupos comunitários, em parte formalizadas em associações de direito privado, que representam os interesses diretos dos seus membros. Estão

“na ponta” da cadeia de atores envolvidos nos programas e projetos de desenvolvimento. Trata-se de associações de moradores, de grupos profissionais (como os seringueiros, as quebradeiras de coco de babaçu, os pescadores), de sindicatos de trabalhadores rurais e de representações de categorias de populações específicas (mulheres, negros, índios, quilombos, etc.). Têm poucas capacidades técnicas mas desempenham um papel determinante na implementação e realização dos projetos, bem como na divulgação e disseminação dos seus resultados. Quase todos os subprogramas e projetos do PPG7 procuram atingir as OBs através da sua participação.

Esta rápida categorização da sociedade civil deve ser complementada por uma diferenciação entre o componente político e o componente técnico das OSCs. O primeiro é determinante para a governança democrática, enquanto o segundo é fundamental para legitimar as OSCs como atores do desenvolvimento. Os subprogramas do PPG7 visaram, aproveitar esses dois lados, procurando, através da participação efetiva nos projetos, o empoderamento e o reconhecimento político local, regional e nacional, das categorias de populações desfavorecidas.

Modalidades de participação

A participação das OSCs no PPG7 se fez de maneira diferenciada segundo os subprogramas e projetos. Deve ser analisada segundo a cronologia dos projetos e programas, divididos em dois momentos: a fase de elaboração, na qual se trata principalmente da definição dos objetivos, das metas, da organização, e a fase de execução e monitoramento das ações. Nestes dois momentos, as modalidades de participação das OSCs dependeram principalmente de dois elementos: a natureza dos projetos e o tipo de OSC. Projetos orientados principalmente aos órgãos públicos ou ligados à processos de escala regional procuraram a participação dos atores com identidade regional, como as redes, enquanto projetos orientados a experimentar formas alternativas de exploração dos recursos naturais necessitaram a participação das OSCs com conhecimentos e competências específicos, em termos técnicos ou relativos à legitimidade social local.

O grau de representatividade da OSC influencia a modalidade da participação. As redes, representativas de uma pluralidade de interesses e sensibilidades, tiveram mais espaço nas discussões centralizadas, em torno dos objetivos gerais dos projetos e da definição da gestão dos projetos, enquanto as OBs participaram de maneira mais concreta na execução das ações e nos espaços locais de negociação onde se concretizaram os projetos. No que diz respeito às ONGs, observa-se a sua posição intermediária e diferenciada segundo os projetos. Foram consultadas individualmente ou através da sua participação nas redes; às vezes tiveram um papel determinante no monitoramento das atividades e/ou na realização efetiva das ações.

As modalidades de participação dependem também de elementos concretos ligados, simplesmente, à possibilidade logística de participar. Concretamente, enquanto a participação faz parte dos atributos de uma rede, especialmente quando ela foi criada com este objetivo e recebeu recursos para possibilitar esta participação, a participação é simplesmente impossível, por razões logísticas, para uma associação de pescadores localizada no interior do Estado do Pará, que não dispõe dos recursos e material adequados. A proximidade geográfica, a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, a existência de competências de análise e de negociação no quadro interno das OSCs, bem como da experiência na participação em reuniões com ministérios, organizações internacionais e agências de cooperação, contam como elementos importantes que influenciam as modalidades de participação das OSCs.

Participação da SC e resultados técnicos

De acordo com a maioria dos documentos de avaliação produzidos pelos gestores dos projetos do Programa Piloto, muitas atividades desenvolvidas tiveram resultados concretos exitosos. Apesar das dificuldades encontradas, os benefícios para o meio ambiente e para as comunidades locais aparecem de maneira clara. Trata-se aqui de avaliar até que ponto a participação da Sociedade Civil contribuiu a estes resultados. No objetivo de apresentar de maneira clara a complexidade e a diversidade dos casos

encontrados no PPG7, esta parte procura evidenciar os elementos concretos trazidos pela participação das OSCs nos resultados alcançados. Houve conseqüências diretas das atividades implementadas no quadro do PPG7 em três áreas: as condições de vida das populações tradicionais, a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade e o fortalecimento do desempenho das próprias OSCs, que foram reconhecidas, ao longo do programa, como atores essenciais na elaboração e execução de projetos. Não se busca quantificar essas conseqüências em termos de população, área ou número de organizações.

Melhoria das condições de vida das populações tradicionais

As atividades desenvolvidas no quadro dos vários subprogramas do PPG7 tiveram conseqüências importantes sobre as condições de vida das populações tradicionais. Em primeiro lugar, destaca-se o impacto econômico positivo, que vai além do aumento da renda familiar. Observam-se numerosos casos de melhoria dos sistemas produtivos que resultaram na redução nos custos de produção, no incremento na dieta alimentar e na diminuição das despesas de saúde. Documentos de avaliação² mostram que os pequenos produtores conseguiram, em vários casos, economizar dinheiro, deixando de comprar insumos químicos e reduzindo o custo com mão-de-obra para capina. Diversificando a produção, várias famílias desenvolveram atividades produtivas novas, gerando lucro em várias épocas do ano e permitindo, indiretamente, a mudança dos seus hábitos alimentares e a melhoria das suas condições de saúde. Os documentos de avaliação também ressaltam resultados positivos sobre as condições de vida das populações tradicionais. Nota-se em particular a melhoria do nível de vida dos seringueiros (coletores de borracha), notadamente com o aumento do grau de alfabetização das populações. Também, a demarcação das terras indígenas e a melhoria da gestão dos seus recursos naturais contam como resultados técnicos exitosos, amplamente reconhecidos.

2 Do subprograma PDA.

No que diz respeito à produção, vários projetos resultaram na melhoria das condições técnicas e estruturais, no desenvolvimento de métodos específicos de produção e na profissionalização dos produtores familiares. Trata-se da melhoria de numerosos sistemas de produção, com repercussões positivas para as famílias, as comunidades e o tecido socioeconômico onde estes sistemas se inserem. Muito concretamente, estes resultados permitiram a valorização dos lotes e a possibilidade de permanecer nas áreas e não migrar para as periferias urbanas.

Conforme os testemunhos dos técnicos dos subprogramas, observa-se uma correlação positiva entre o grau de envolvimento das OBs e o grau de apropriação dos projetos pelos pequenos produtores e suas famílias. Em todos os casos de projetos bem sucedidos, nota-se o papel de uma OB em primeiro plano, freqüentemente assessorada por uma ONG, na realização efetiva das atividades. Estes resultados positivos aparecem, portanto, diretamente relacionados à participação ativa das organizações representativas das populações atingidas pelos projetos.

Avanços no setor da conservação dos recursos naturais e da biodiversidade

Os exemplos apresentados acima mostram a relação estreita entre a melhoria das condições de vida das populações tradicionais e a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade. Isso é sem dúvida uma das lições aprendidas que todos os atores envolvidos no PPG7 gostam de lembrar nas entrevistas: é possível combinar o desenvolvimento social e econômico das populações locais com a conservação do meio ambiente. Algumas pessoas até afirmam que a melhoria das condições de vida das populações locais é uma das condições necessárias para a conservação do patrimônio natural. Sem entrar neste debate, vale a pena focar sobre alguns efeitos concretos dos projetos do PPG7 sobre o meio ambiente.

Em primeiro lugar, observam-se avanços significativos na transformação da exploração tradicional dos recursos florestais para o manejo sustentável, no sentido das normas estabelecidas pelo *Forest Stewardship Council* (FSC), ONG internacional que tem como objetivo principal pro-

mover o manejo e a certificação florestal. Mesmo se não podemos afirmar que o PPG7 teve como consequência o aumento do número de empresas ou produtos certificados, é amplamente reconhecido o efeito demonstrativo de vários projetos no que diz respeito à possibilidade de gerar recursos através de uma exploração sustentável da floresta, isto é, sem destruição.

Um outro resultado relevante em relação à proteção do meio ambiente é a mudança significativa na prática das queimadas na Amazônia. Iniciadas em 1998, as atividades do subprograma “Proteger”, representam ilustração concreta da contribuição da Sociedade Civil nos resultados técnicos do PPG7. Com o objetivo geral de combater os incêndios florestais, o projeto foi fomentado e executado pelo GTA em nove estados. Em cada Estado, uma afiliada ficou responsável pela organização das atividades, o que trouxe a apropriação do projeto pelos participantes a um custo mais baixo. O GTA foi escolhido exatamente para aproveitar sua capilaridade. A grande aceitação do Proteger pelas comunidades locais se explica, em parte, pela gravidade dos riscos de incêndio florestal³ e pela legitimidade das OSCs que executaram o projeto, conhecidas e reconhecidas pelos agricultores e produtores locais. Segundo o responsável do projeto, foi “o GTA que conseguiu colocar, nas comunidades, essa idéia de alternativa ao uso de fogo”.

O subprograma contemplou três eixos: mobilização social, produção sustentável sem uso do fogo e educação ambiental. O projeto visou a prevenção aos incêndios por meio da mobilização comunitária, de trabalhos ambientais conjuntos, da disseminação de técnicas alternativas ao uso do fogo, assim que a formação de grupos comunitários voluntários, reunidos em torno de atividades de educação ambiental, produção e difusão de conhecimentos e técnicas sobre produção sem fogo e prevenção e controle do fogo. Em uma primeira fase, a rede, com o apoio das suas afiliadas e órgãos públicos, coordenou uma campanha local de sensibilização, mobilizou e organizou o treinamento dos pequenos agricultores na prevenção de incêndios. Em uma segunda fase, tratou-se de minimizar o uso

3 O projeto nasceu em 1998, quando as previsões de estiagem prolongada, decorrente do fenômeno climático El Niño, acentuaram o risco de incêndios florestais na Amazônia, o que gerou expectativas catastróficas para os meses de seca, confirmadas por um grande incêndio no Estado de Roraima (segundo as fontes, entre 3.000 e 12.000 km² de floresta desapareceram).

do fogo e incentivar práticas sustentáveis (como criação de peixe, de abelhas, produção de mel) nos sistemas de produção em nove Estados.

Vários projetos demonstrativos locais mostram claramente a importância da atuação das OSCs na execução das atividades. Como ilustração, podemos citar o trabalho da Associação Pioneira Transaleste (ASPAT) na recuperação de áreas degradadas e na implantação de sistemas agro-florestais (SAFs), através do qual foi conseguido disseminar o cultivo de espécies perenes e valorizar os lotes dos pequenos produtores a partir do plantio de essências florestais. Também, a atuação direta da Associação dos Produtores Alternativos (APA) no “Projeto Desenvolvimento Sustentável para Agricultores na Amazônia Ocidental” foi um dos fatores de sucesso do projeto, que resultou na multiplicação da área de SAFs implantadas e na duplicação do número de agricultores atendidos, a exportação para o mercado europeu do palmito produzido, a geração de empregos e a comercialização de 14 toneladas de mel por ano.

As consultas às OSCs, na fase de elaboração das atividades, permitiu, segundo um responsável do Banco Mundial, “trazer conhecimentos da realidade e reorientar as atividades”. Ademais, essa participação se concretizou com a parceria entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e algumas ONGs, que contribuíram capacidades técnicas.

Testemunhos e documentos de avaliação do PPG7 deixam pensar que o maior impacto ambiental talvez sejam as mudanças de atitudes e práticas das populações das áreas rurais da Amazônia e Mata Atlântica. Ademais, o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas no respeito ao meio ambiente e na exploração sustentável da floresta, além da conscientização das lideranças e das populações locais em geral, gerou também mudanças no nível dos ministérios e das instituições públicas e nas práticas coletivas ligadas ao processo de definição das políticas públicas. Apesar de freqüentes dificuldades de representação, alguns subprogramas revelaram a vantagem de incluir, nas discussões sobre o desenvolvimento regional, uma grande variedade de interesses. Este resultado é devido à presença, às competências e à insistência das OSCs e das redes em nível federal e regional, complementado pela atuação de várias ONGs em nível estadual e local.

O desempenho das OSCs

O estudo dos diferentes subprogramas do PPG7 mostra claramente que o fortalecimento da Sociedade Civil apareceu rapidamente como uma necessidade para cumprir os objetivos definidos inicialmente. Os programas de apoio às duas redes GTA e RMA são exemplares dessa necessidade. Além disso, um dos efeitos indiretos da participação das OSCs no PPG7 foi o fortalecimento das próprias organizações (crescimento do número de associados nas estruturas coletivas, aumento da auto-estima dos grupos e associados, consolidação das lideranças), da sua articulação entre si, das suas capacidades de gestão e de negociação com os outros atores sociais. Estes avanços possibilitaram o salto, no posicionamento das OSCs, de uma postura de protesto a uma de negociação. Isso deve ser considerado como um resultado técnico positivo do PPG7, pois recursos humanos e financeiros importantes foram investidos especificamente neste objetivo.

Os testemunhos relativos ao valor agregado pelo fortalecimento da Sociedade Civil fazem referência à criação de capital social nos vários níveis (do local ao federal), ao estímulo intelectual e cultural ao intercâmbio entre atores sociais que não costumavam se relacionar, ao acréscimo de uma visão de longo prazo, fora do calendário eleitoral, à comunicação comunitária (como inclusão digital, legalização das rádios comunitárias), à maior agilidade das OSCs em relação aos órgãos públicos. Por exemplo, quando aparece na Internet um formulário de elaboração de propostas para o programa PDA, as redes, através dos seus membros e representações locais, têm a capacidade para levar o formulário e explicar o mecanismo administrativo para as pessoas que não tem acesso a Internet.

Um caso exemplar da importância da articulação da Sociedade Civil foi o componente Floresta Nacional do Tapajós do ProManejo; desde seu início, a participação das OSCs foi determinante. A floresta nacional foi criada em 1974, sem consulta às populações ribeirinhas, o que trouxe conflitos entre as autoridades públicas e as 20 comunidades que viviam na área. Em 1996, uma ONG, o IMAFLORA, foi contratada pela agência de cooperação alemã GTZ para mapear a FLONA. Aplicou-se uma metodologia participativa que permitiu a aproximação entre as comuni-

dades e o IBAMA. Todavia, os conflitos permaneciam até que as associações de ribeirinhos votaram pela sua exclusão da FLONA. Em 1998, houve uma pressão forte das organizações comunitárias para desenvolver um programa de manejo florestal que contemplasse as demandas das populações. Essa pressão foi respondida de maneira positiva pelo IBAMA, que conseguiu modificar a forma de diálogo e parceria com a Sociedade Civil e outros atores. Foram criados, em 2001, um Grupo Gestor e um Conselho Consultivo, composto por representantes comunitários (33%), o IBAMA, ONGs, universidades e prefeituras, que se reúne a cada mês.

A participação da sociedade civil, um processo harmonioso?

Não, a participação da sociedade civil no PPG7, em nenhum momento, pode ser qualificada de harmoniosa. Porém, foi construtiva e, no decorrer do programa e da aprendizagem coletiva, cresceu um respeito mútuo entre o Governo Brasileiro, os doadores, o Banco Mundial e as OSCs. Como sempre em caso de tensão ou conflito, a tendência é de rejeitar a responsabilidade nos outros. Sem procurar apontar a culpa, identificamos elementos consensuais que explicam as tensões e dificuldades ocasionadas pela participação da sociedade civil no programa.

Em primeiro lugar, há um questionamento, por parte do Banco Mundial, dos doadores, de uma parte das ONGs e, em uma menor medida, por parte do Governo Brasileiro, sobre a legitimidade das redes GTA e RMA, como representantes oficiais da sociedade civil no PPG7. Este questionamento, perfeitamente legítimo, teve conseqüências importantes sobre as modalidades da participação da sociedade civil no programa.

Temos que fazer aqui uma distinção entre a RMA e o GTA. A RMA agrupa principalmente ONGs ambientalistas e defende uma agenda muito clara, baseada na necessidade absoluta de preservar o pouco de Mata Atlântica ainda em pé. A problemática é relativamente simples e não há muitas outras vozes reclamando uma atuação diferente em relação às florestas tropicais da Mata Atlântica. Todavia, segundo um entrevistado, a RMA não deixa nenhum espaço a outros atores e se comporta, às vezes, “como uma máfia: quem não está dentro não existe”.

O GTA, do seu lado, é composto por uma grande variedade de atores sociais e foi dominado, desde o início, pelos movimentos de trabalhadores rurais e pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). A identidade socioambiental, assumida do GTA, deixa clara que a rede defende, em primeiro lugar, uma abordagem do desenvolvimento sustentável, baseada nos interesses das populações da Amazônia.

De acordo com os próprios responsáveis, a questão da representatividade é o desafio principal das redes. Como declarou a presidente do GTA, a representatividade “é a dificuldade. Tudo mundo é consciente disso. É o grande desafio da rede, com a ampliação do número de membros”. De fato, as dificuldades são grandes para articular um mecanismo de representação democrática em uma região como a Amazônia. Entre as dificuldades de comunicação, as poucas capacidades técnicas das afiliadas, as divergências internas ao próprio GTA e a dificuldade de lidar com uma demanda cada vez maior de participação com um quadro profissional reduzido a 12 pessoas, o GTA não consegue enfrentar o desafio da representação. A melhor ilustração disso é a impossibilidade, para a rede, de fornecer uma simples lista dos 603 membros afiliados. Também, isto aparece claramente nos discursos de várias ONGs e OBs da Amazônia. Enquanto as OSCs que são representantes regionais e fazem parte do núcleo duro da coordenação consideram que o GTA representa os seus interesses em Brasília, outras, inclusive algumas que já participaram ativamente na rede, declaram que “a participação no GTA não serve”, “não nos sentimos respeitadas”, “não somos representados”. Outras afirmam que não se sentem contempladas na sua agenda e que não conseguem influenciar as decisões do GTA em Brasília.

Ademais, grandes ONGs, como o IPAM ou IMAZON, não participam do GTA, argumentando que não precisam da rede para influenciar as políticas públicas e atingir as populações locais; a filiação das ONGs ambientalistas internacionais, como WWF, CI ou TNC, não foi aceita pela assembléia geral porque representaria um risco de diminuir ou abafar a voz das ONGs da Amazônia. Este conjunto de elementos despertou várias críticas a respeito da legitimidade do GTA; alimentam a convicção, por parte de um responsável importante do Banco Mundial, que o “GTA não é representativo da base porque há um desvínculo muito grande entre

as pessoas que vêm nas reuniões e a realidade. Eles não têm legitimidade. O número avançado de 600 membros é só marketing. Ao olhar a atuação do GTA ao longo do tempo, você vai ver arrecadação de recursos para o próprio GTA, não para os membros”.

No entanto, essas críticas não devem apagar alguns aspectos muito importantes, inclusive a respeito da contribuição da rede nos resultados técnicos do programa. Apesar dos problemas do GTA, existe uma seriedade em relação ao repasse de recursos. O GTA tem uma capacidade de mobilização, não só dos seus membros mas também do movimento social em geral na Amazônia e uma capilaridade muito grande. Mesmo se limitada a uma parte da sociedade civil, a representatividade do GTA existe e a sua presença nos espaços de negociação do Governo é considerada pela grande maioria dos entrevistados como um elemento positivo para a integração das questões regionais na agenda federal. De acordo geral, “é melhor ter o GTA do que não ter”.

Como qualquer estrutura associativa, o GTA não pode representar a totalidade dos interesses da sociedade civil amazônica. Os responsáveis do PPG7 não tinham necessariamente consciência disso, ou não quis se confrontar a esta realidade, já que era bastante complicado trabalhar com duas redes. A questão colocada aqui é aquela das conseqüências disso sobre as orientações dos projetos. Será que, conforme declarou um entrevistado, o PPG7, “botando o GTA em todos os lugares, esqueceu a diversidade”? Emblemáticas são a ausência quase total de atividades visando a proteção da fauna e as pouquíssimas tentativas de aproximação com o setor privado. Da mesma forma, a agenda dos grupos de mulheres nunca foi realmente contemplada no PPG7, nem os interesses ligados à conservação mais integral. Também, outros coletivos e representações da sociedade civil ficaram fora, ou quase, do PPG7. Podemos citar redes ou coletivos como o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) ou até a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que se desligou do GTA.

Além disso, as relações estreitas entre as redes e o Governo Brasileiro ficam problemáticas para os outros parceiros. Muitas pessoas no Banco Mundial têm consciência do caráter setorial do GTA. Para alguns, essa

postura socioambiental se encaixa nos objetivos do programa. Para outros, o “PPG7 virou refém de um grupo de interesse”, ligado ao jogo político. O fato de ver pessoas, como Zé Geraldo ou Airton Faleiro, que foram pessoas-chaves no GTA e são hoje deputados federais ou estaduais, bem como o ponto de vista da diretora do PPG7 no MMA, quando declara que “a postura do GTA casa muito bem com a postura do MMA”, confirma a inserção política do GTA. Este aspecto complicou sem dúvida a participação da sociedade civil no programa, injetando, nos processos de definição das atividades, interesses que caíam fora dos objetivos técnicos dos projetos. Neste ponto, o próprio GTA reconhece que a proximidade ideológica e histórica entre a rede e o atual Ministério do Meio Ambiente complica a necessária postura crítica da sociedade civil. Concretamente, a cultura do companheirismo dificulta, para o GTA, posicionamentos conflituosos em relação ao MMA. Conforme declarou uma personalidade do GTA, “é complicado bater na mesa da companheira Marina”⁴.

As entrevistas revelaram também outros elementos, listados em baixo, que representam limitações e desafios para a participação da sociedade civil:

A diferença de cultura entre as instituições públicas, o Banco Mundial e as OSCs: As exigências e as capacidades de gestão são diferentes. Existem de todo lado preconceitos que complicam a cooperação. Este elemento melhorou com o tempo, em particular com a integração na equipe do Banco Mundial, e no MMA, de pessoas que já tiveram experiência profissional nas OSCs.

A incompatibilidade dos modelos de gestão, usados com projetos que envolvem OSCs, freqüentemente com pouca autonomia financeira, agindo em lugares remotos e sem capacidade de gestão financeira: Esta má adequação explicaria a dificuldade, para as OSCs, de se enquadrar nas normas e estaria na origem de vários casos de inadimplência, mais na forma do que contábil. Uma ilustração é o caso da legislação trabalhista, pouco adaptada a projetos que consistem, por exemplo, do trabalho de 200 índios que passam dois meses em áreas remotas para capacitar parentes.

4 Em referência à Ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

A peculiaridade do RFT, fundo fiduciário de tamanho fora do comum, “bicho raro” nas atividades no Banco Mundial, que não poderia aplicar as regras dos empréstimos clássicos. Foi necessário se adaptar para conciliar as exigências burocráticas e o rigor da instituição com as especificidades do PPG7 (arranjo institucional complicado, região complicada, variedade dos parceiros, temáticas sociais, etc.).

A necessidade de recursos financeiros para possibilitar a participação: A falta de autonomia financeira das OSCs implica a necessidade de planejar e organizar a participação, inclusive a nível financeiro. Uma consequência disso é a desapareição das OSCs uma vez que os recursos acabam (foi o caso no PDA), o que prejudica os processos de avaliação e de capitalização dos projetos. Por outro lado, este elemento ocasiona um processo seletivo entre as OSCs que pode alimentar o clientelismo político. Algumas agências, como a KfW, têm como regra de nunca financiar projetos integralmente dedicados ao fortalecimento institucional das OSCs.

A intermediação das ONGs pode prejudicar a apropriação dos projetos pelos beneficiários. Existe o risco de estabelecer relações paternalistas. Houve projetos que fracassam por falta de inserção local real das ONGs operadoras e instrumentalização das OBs pelas ONGs.

A complexidade da montagem institucional foi um elemento que complicou as relações entre a sociedade civil e o Banco Mundial. As redes RMA e GTA não tinham consciência das obrigações contratuais do Banco Mundial com os doadores, multilaterais e bilaterais, e com o Governo Brasileiro. A burocracia, conseqüente destas obrigações, foi sempre objeto de reclamações por parte da sociedade civil, que não deixa de considerar o Banco Mundial como muito rígido a nível administrativo.

Estes elementos mostram que a participação da sociedade civil, quando sai do discurso, é complicada. Trata-se de uma cultura, a ser construída através de processos complexos, onde se encontram vários interesses, às vezes contraditórios. Há um acordo geral de que vale a pena. Uma das lições aprendidas do PPG7 é, sem dúvida, que a participação da sociedade civil na implementação das políticas setoriais é uma condição para a sustentabilidade das ações implementadas. Esta participação, como esse trabalho tentou mostrar, foi necessária para atingir os objetivos dos projetos do PPG7. A contribuição da sociedade civil nos resultados técnicos

é indiscutível. Foi um elemento fundamental para o sucesso das experimentações implementadas durante o programa.

Guardando em mente que a sociedade civil é um campo de concorrência onde existem lutas para ocupar os espaços disponíveis, para promover idéias, vender e comprar produtos, as instituições e organizações públicas, nacionais e internacionais, têm, sem a menor dúvida, todo interesse em incentivar a participação das organizações da sociedade civil. Aproveitar as capacidades técnicas, os conhecimentos e a capilaridade social das suas organizações representa uma maneira de maximizar as chances de sucesso de projetos e programas de desenvolvimento sustentável, visando a melhoria das condições de vida das populações com o respeito do meio ambiente.

Bibliografia consultada

- Banco Mundial (1999). *Project Information Document on Corridors Projects*.
- Banco Mundial (2003). *Amazônia Brasileira: a Experiência do Banco Mundial. O difícil Caminho para o Desenvolvimento Sustentável, John Redwood III*.
- Banco Mundial (2004). *Implementation completion report on a grant in the amount of US\$ 30 million to the Brazil for a RF Demonstration Project-PDA*, september 20.
- Banco Mundial (2005). *Ajuda Memória da Missão de Encerramento do Projeto de Fortalecimento Institucional do GTA*, versão provisória, Brasília.
- Banco Mundial, março de 2005, Relatório Result achieved by the GTA insitutional Strenghtening Project.
- Banco Mundial, PPG7 (2003). Financial Report.
- Dutra, M. V., Moreira, T., Março (2006). *A importância da experimentação. Aprendendo com as lições do PDA*. Brasília.
- Garrison, John W. (2000). *Do confronto à colaboração. Relação entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial.

- GTA, Atas das Assembléias Gerais, 1991, 1992, 1994, 1996, 1998, 2001, 2005.
- GTA, Estatuto Social.
- Hulme, David; Edwards, Michael (1997). *NGOs, States and Donors. Too close for comfort?*. New York: St. Martin's Press.
- IBAMA (2002). *Provárzea, Conceito e Estratégia*, Manaus.
- IBAMA (2002). *Provárzea, Grupos de Interesse e Atores na Região da Várzea Amazônica*, Manaus.
- IBAMA/Promanejo (2004). *Avaliação do manejo da Floresta Nacional do Tapajós*, Belterra, IBAMA.
- IBAMA/Promanejo (2004). *Desafios, resultados, ameaças e oportunidades em uma unidade de conservação na Amazônia. A Floresta Nacional do Tapajós*, Manaus, IBAMA.
- IBAMA/Promanejo (2004). *Uma Visão da Floresta Nacional do Tapajós (PA)*, Belterra, IBAMA.
- Lisansky, Judith (2004). *Fostering change for Brazilian Indigenous People during the past decade: the pilot program's indigenous lands project (PPTAL)*. Washington.
- PPG7 (1992). *Establishment of the rain forest trust fund, background note*, March 13, Washington.
- PPG7 Millikan, B. (2000). *The Participation of Traditionally excluded Groups in the Rainforest Pilot Program of Brazil: The Case of the Natural Resources Policy*.
- PPG7, october 1991, Progress report, November 13, Washington.
- PPG7, Working paper (2001). *Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, 26 de março.
- PPG7/MMA (2004). *Experiências PDA, Estudos da Amazônia: Avaliação de Vinte Projetos PDA*, maio. Brasília: MMA.
- PPG7/MMA (2004). *Experiências PDA, Estudos da Mata Atlântica*, maio Brasília: MMA.
- PPTAL/ Viegaver, Marcel (2005). *Estudo de avaliação*. Brasília. Project-NRPP. Brasília.
- Projeto Corredores Ecológicos, Atas de reuniões 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

- RMA (2006). *Mata Atlântica, uma rede pela floresta*, Brasília: RMA.
- Wagner, A. (2000). *Projeto de Fortalecimento Institucional do GTA*, Avaliação Independente-relatório.
- Wagner, Alfredo Berno de Almeida (2000). *The Growing Pains of an Unprecedented Civil Society-Government Partnership in the Brazilian Amazon: The Case of the Amazon Working Group (GTA)*, *Civil Society Team, Civil Society Papers, Latin American and the Caribbean Region*. Washington: The World Bank Group.

Este Libro se terminó de
imprimir en octubre de 2008
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador