



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Doutorado em Política Internacional e Comparada

**GOVERNANÇA GLOBAL SOBRE FLORESTAS:
O CASO DO PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS
FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL - PPG7 (1992-2006)**

FÁBIO DE ANDRADE ABDALA
TESE DE DOUTORADO

Brasília/DF

Julho, 2007

**Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Doutorado em Relações Internacionais**

**Governança Global sobre Florestas:
o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas
Tropicais do Brasil – PPG7 (1992/2006).**

Fábio de Andrade Abdala

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais – Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Eduardo José Viola (Orientador)

Profa. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue (Co-orientadora)

Profa. Dra. Ana Flavia Barros Platiau (Membro)

Profa. Dra. Lúcia da Costa Ferreira (Membro)

Prof. Dr. Marcelo Dias Varella (Membro)

Prof. Dr. Héctor Ricardo Leis (Membro)

Prof. Dr. Eiiti Sato (Membro Suplente)

Brasília, 13 de Julho de 2007

Ficha Catalográfica

Abdala, Fábio de Andrade.

Governança Global sobre Florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) – 1992-2006 / Fábio de Andrade Abdala.

Brasília, 2007.

250 pp.

Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil.

1. Relações Internacionais. 2. Política Internacional e Comparada
I. Universidade de Brasília. IREL.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Dedico à Ligia e Nicolas.

Agradecimentos

Este trabalho contou com a colaboração de muitas pessoas e organizações as quais agradeço. Especialmente agradeço ao Dr. Eduardo Viola, meu orientador, e a Dra. Cristina Inoue, co-orientadora, pelo apoio e dedicação ao meu trabalho. Agradeço também aos membros da banca examinadora de qualificação e de tese, Dra. Ana Flavia Platiau, Dr. Carlos Pio, Dra. Lúcia da Costa Ferreira, Dr. Héctor Ricardo Leis, Dr. Marcelo Varela e Dr. Eiiti Sato.

Aos colegas, alunos, professores e servidores da Universidade de Brasília agradeço o profissionalismo e companheirismo necessários à geração desta tese; em especial agradeço a Odalva Araujo Otávio e ao Instituto de Relações Internacionais. Agradeço a Universidade da Flórida, especialmente aos colegas do Programa “Tropical Conservation and Development”, aos parceiros da “Vila Brazil”, aos professores Dra. Marianne Schmink e Dr. Robert Buschbacher. À Jamie Cotta, Alexander Macpherson e Tomas Tarquinio agradeço pelos incansáveis apoios de tradução.

Agradeço igualmente à Rede Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), às Coordenações do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), do Minsitério do Meio Ambiente (MMA). Agradeço às diversas pessoas entrevistadas e ao Comitê de Acompanhamento da Avaliação do PPG7 (2006), formado por representantes do MMA, do Banco Mundial, da Comissão Européia, das Embaixadas da Alemanha e dos Países Baixos, que tiveram papel fundamental na etapa de “campo” desta tese. Agradeço também aos colegas consultores de Avaliação do PPG7 com os quais colaborei diretamente, e aos colegas da UNB que me apoiaram neste avaliação: Rafael Pinzon, Rogério Pinto, Jorge Vivan e Laura Guarnieri; Felipe Bringel, Cecília Umetsu e Flora Pimentel.

Agradeço aos apoiadores financeiros da tese: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Programa “Amazon Conservation Leadership Initiative” da Fundação Gordon & Betty Moore.

Aos amigos e às famílias paulista e amapaense agradeço imensamente. Especialmente agradeço a Ieda e Antonio, meus avós, Jorge e Rita, meus pais, Flávia, Ricardo e Juliana, meus irmãos, a Ligia, minha esposa, e Nicolas, meu filho, fontes infinitas de amor e inspiração, os ingredientes mais importantes desta tese.

Resumo

Nesta tese estabeleceu-se o objetivo de analisar as instituições, os projetos e interesses comprometidos na cooperação internacional dedicada à conservação florestal na Amazônia, no contexto das transformações globais contemporâneas. Há particular interesse em enfatizar o sistema de governança e participação de diferentes atores na governança florestal, as áreas de conflito, as estratégias e resultados de projetos que articulem parceiros locais, nacionais e internacionais de vertente globalista, como também as mudanças conceituais e de cultura política deles decorrentes. Há igualmente interesse na relação entre as iniciativas amazônicas e os arranjos internacionais sobre florestas formulados após a Conferência do Rio (1992), incluindo desdobramentos na Organização Internacional de Madeira Tropical e no Fórum de Florestas da ONU. Como estudo de caso selecionou-se o *Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil* (PPG7), que articula múltiplos atores, dos níveis locais ao global, e está permeado pelo conflito entre conservação e desenvolvimento regional.

Concluiu-se que apesar da mobilização internacional para tratar da conservação de florestas, seus resultados explicitam mais controvérsias e disputas que convergências políticas, representada pela reduzida capacidade diplomática em alcançar consensos sobre programas e metas. Por um lado, o predomínio dos fatores de liberalização e desregulação econômica global sobrepostas às decisões sobre políticas para conservação e manejo de florestas são fatores-chave para explicar os atuais arranjos internacionais sobre florestas. Por outro lado, os programas nacionais derivados dos regimes internacionais orientados para a conservação florestal têm sido concebidos mais como um exercício de planejamento ambiental, sem considerar adequadamente as causas e dinâmicas do desmatamento. A coordenação com demais setores produtivos e infra-estrutura (agricultura, turismo, C&T, mineração, transportes, energia) permaneceram limitadas. Daí deriva a maior parte das dificuldades de efetividade aos programas internacionais de proteção florestal.

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; governança; política florestal; cooperação internacional.

Abstract

The objective of this dissertation was to analyze the institutions, the projects and interests involved in international cooperation for forest conservation in the Brazilian Amazon. Analysis of the multiple-stakeholder governance and participatory systems was especially emphasized, focusing upon areas of conflict, strategies and results of projects which articulate local, national and global partners, as well as the conceptual changes derived from them. The study also emphasized the connections between the Amazonian initiatives and the international arrangements on forests formulated after the United Nations Conference in Rio de Janeiro (1992), the International Trade Timber Organization and the UN Forum on Forests. The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest (PPG7) was selected as a case study because it was implemented with multiples actors from local to global-scales, with governmental, multilateral and civil organizations, while focusing on the conflict between conservation and regional development.

The dissertation concluded that, although the project mobilized enormous international resources to foster forest conservation, the results produced more controversies and disputes than political convergences, represented by low diplomatic capacity in reaching consensus on formulating global forest programs and goals. On the other hand, the predominance of economic factors and the process of liberalization exerted significant influence on political decisions with respect to conservation and forest management, reducing targets in the international arrangements on forests. National forest programs resulting from international cooperation have been conceived more as environmental planning experiments, without adequately considering the causes and dynamics of deforestation. Coordination with productive sectors and infrastructure, such as agriculture, tourism, science & technology, mining, transportation, and energy has remained limited. From these factors drift most of the difficulties of the international programs to effectively protect forests.

The PPG7 was an experiment of forest governance which introduced the “global environmentalism” to the Brazilian Amazon by means of the governmental and multilateral structures, as well as throughout social movements and NGOs, spreading values, concepts and projects of sustainability conception, confronting with conventional model of development predominant in the region.

Key-words: environmental globalisation; governance; forest policy; international cooperation.

Résumé

L'objectif de cette thèse est l'analyse des institutions, des projets et des intérêts impliqués dans la coopération internationale consacrée à la conservation forestière en Amazonie - dans le cadre des actuelles transformations globales. Il a été particulièrement question de mettre en évidence le système de gouvernance et la participation des différents acteurs dans la gouvernance forestière, les aires de conflit, les stratégies et les résultats des projets que mettent en scène des partenaires locaux, nationaux et internationaux de penchant mondialiste, et aussi les changements conceptuels et les cultures politiques qui en découlent. Également, le travail a porté attention à la relation entre les initiatives amazoniennes et les arrangements internationaux sur forêts qui ont été formulés après la Conférence de Rio (1992) - y compris l'extension de ces concepts dans l'Organisation Internationale du Bois Tropical et dans le Forum de Forêts de l'ONU. Le "Programa Piloto para Conservação das Florestas do Brasil "(PPG7) a été choisi comme objet d'étude, car il s'agit d'un programme que implique plusieurs acteurs, soit à niveau local, soit à niveaux global, et qui n'est pas indifférent au conflit entre la conservation et le développement régional.

Il a été conclu que, malgré la mobilisation internationale en faveur de la conservation des forêts, les résultats obtenus ont été plutôt marqués par des controverses et des disputes que par des convergences politiques, résultante de la réduite capacité diplomatique à obtenir des consensus sur programmes et buts. D'une part, la prédominance des facteurs de libéralisation et de déréglementation économique globale superposées aux décisions sur les politiques en faveur de la conservation et de la gestion des forêts ont été des aspects décisifs pour expliquer les actuels arrangement internationaux sur les forêts. D'autre part, les programmes nationaux dérivés des régimes internationaux orientés en faveur de la conservation forestière ont été conçus plutôt comme un exercice de planification de l'environnement, sans prendre en considération, de façon adéquate, les causes et les dynamiques du déboisement. La coordination avec les autres secteurs productifs et l'infrastructure (agriculture, tourisme science et technologie, exploitation minière, transport, énergie) se sont restées limitées. C'est la raison de la plupart des difficultés relatives à efficacité des programmes internationaux de protection de la forêt.

Le PPG7 est une expérience de gouvernance forestière qui a intégrée plusieurs segments du mouvement environnementaliste mondialiste dans l'Amazonie brésilienne à travers des structures gouvernementales et multilatérales, de même que à travers des mouvements sociaux et des organisations de la société civile engagés dans ce défi, disséminant des valeurs, des concepts et des pratiques marquées par le caractère de "durabilité", en opposition au modèle de développement prédominant dans la région.

Mots-clés: globalisation environnementale; gouvernance ; politique forestière ; coopération internationale.

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
RÉSUMÉ	8
SIGLAS E ABREVIATURAS	11
LISTA DE QUADRO, FIGURAS E MAPAS	13
APRESENTAÇÃO	14
INTRODUÇÃO: MARCOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	19
GLOBALIZAÇÃO COMO FENÔMENO HISTÓRICO E FERRAMENTA ANALÍTICA	21
TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA E NA POLÍTICA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO	26
QUESTÕES ANALÍTICAS SOBRE O OBJETO DE TESE	38
<i>MÉTODOS DE TRABALHO</i>	39
PARTE I – GLOBALIZAÇÃO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA	43
<i>CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS AMBIENTAIS PARA TEMAS GLOBAIS</i>	43
1.1 EMERGÊNCIA DE POLÍTICAS AMBIENTAIS GLOBAIS	43
1.2 A GLOBALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL	51
<i>CAPÍTULO 2 – INSTITUCIONALIZAÇÃO, RESULTADOS E EFEITOS DE POLÍTICAS PARA O MEIO AMBIENTE GLOBAL: DIREITO, REGIMES INTERNACIONAIS E A SOBERANIA DO ESTADO</i>	57
2.1. DIREITO INTERNACIONAL SOBRE MEIO AMBIENTE EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	57
2.1.1 – PRINCÍPIOS DO DIREITO INTERNACIONAL SOBRE MEIO AMBIENTE	62
2.2. REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS: INCENTIVOS, CONDICIONANTES E RESULTADOS	65
2.3 REALISMO, ÉTICA E LEGITIMIDADE	69
2.4. EFEITOS DO AMBIENTALISMO GLOBALISTA SOBRE OS PARADIGMAS DE SOBERANIA NACIONAL	74
<i>CAPÍTULO 3 – DESAFIOS DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS GLOBAIS: BENS COMUNS, GOVERNANÇA E TRANSNACIONALIDADE</i>	78
3.1 CONTROVÉRSIAS EM TORNO DO CONCEITO DE BENS COMUNS GLOBAIS	78
3.2. GOVERNANÇA, PLURALISMO E DECISÃO EM MÚLTIPLOS NÍVEIS	87
3.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E ATIVISMO TRANSNACIONAL EM MEIO AMBIENTE	94
PARTE II – ARRANJOS INTERNACIONAIS SOBRE CONSERVAÇÃO E MANEJO DE FLORESTAS	104
CAPÍTULO 4 – INTRODUÇÃO AO TEMA E PERSPECTIVA DAS INICIATIVAS GLOBAIS PARA CONSERVAÇÃO E MANEJO DE FLORESTAS	104
<i>CAPÍTULO 5 - INICIATIVAS E NEGOCIAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS SOBRE FLORESTAS</i>	114
5.1 O ACORDO E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MADEIRAS TROPICAIS E OS ASPECTOS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS PRODUTOS FLORESTAIS	120

CAPÍTULO 6 - DIMENSÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DOS ARRANJOS INTERNACIONAIS SOBRE FLORESTAS	126
6.1. O PROCESSO PIF/FIF E O FÓRUM DE FLORESTAS DA ONU: VINCULAR OU NÃO-VINCULAR, EIS A QUESTÃO.	128
6.2 - A EFETIVIDADE DOS ARRANJOS INTERNACIONAIS SOBRE FLORESTAS (AIF)	150
PARTE III – ESTUDO SOBRE UMA INICIATIVA DE GOVERNANÇA GLOBAL SOBRE CONSERVAÇÃO FLORESTAL: O CASO DO PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG7).	164
CAPÍTULO 7 – EXPECTATIVAS DOS PARTICIPANTES, OBJETIVOS, GESTÃO E GOVERNANÇA DO PPG7	164
7.1 - POR QUE SE PROMOVE A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA CONSERVAR FLORESTAS NACIONAIS?	166
7.2 - MOTIVAÇÕES INICIAIS, ANÁLISE DOS OBJETIVOS, GESTÃO E INTRODUÇÃO À GOVERNANÇA	170
CAPÍTULO 9 - SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NACIONAIS	180
9.1. PARTICIPAÇÃO DO ATORES GOVERNAMENTAIS	182
9.2. A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRAS NO PPG7	185
9.3. RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NACIONAIS	191
CAPÍTULO 10 – O PAPEL DESEMPENHADO PELOS PARCEIROS INTERNACIONAIS DO PPG7	192
CAPÍTULO 11 - IMPACTOS INSTITUCIONAIS DO PPG7	203
11.1. QUEM GOVERNA O PROGRAMA PILOTO?	205
11.2. COMPARAÇÃO ENTRE ARRANJOS BILATERAIS E MULTILATERAIS DE COOPERAÇÃO	209
11.3. ANÁLISE DA COOPERAÇÃO TÉCNICA NO PROGRAMA PILOTO	211
CAPÍTULO 12 - RESULTADOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO AMBIENTAL PROMOVIDOS PELO PROGRAMA PILOTO E RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	213
PARTE IV - CONCLUSÕES	222
IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL	222
GOVERNANÇA SOBRE FLORESTAS: CONTOVÉRSIAS ENTRE ECONOMIA, POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO	224
PODERIA, ENFIM, O PPG7 SER CARACTERIZADO COMO MODELO PARA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ORIENTADA PARA FLORESTAS TROPICAIS?	229
BIBLIOGRAFIA	238
PAGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS	246
ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS	247
ANEXO 2 – DISTRIBUIÇÃO DE ENTREVISTADOS POR ORGANIZAÇÃO E LOCALIZAÇÃO	249
ANEXO 3 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS APLICADOS NO FFT	250

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação.
 ABNT – Associação Brasileira de Normas e Técnicas
 ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia
 ADAP - Agência de Desenvolvimento do Amapá.
 AGNU – Assembléia Geral da ONU
 AIF – Arranjos Institucionais sobre Florestas
 AIMT - Acordo Internacional de Madeiras Tropicais
 APEC – Associação de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
 ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia
 ASSINT – Assessoria Internacional
 ATFS – Sistema Americano para o Manejo de Madeira
 ATO - Organização Africana de Madeira
 BASA – Banco da Amazônia
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BM - Banco Mundial
 C&I – Critérios e Indicadores
 CARPE/ USAID - Programa Regional Centro Africano para o Meio Ambiente
 CBCP - Parceria Florestal da Bacia do Congo
 CDS - Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
 CEC – Comissão Européia de Cooperação
 CEFDHAC - Conferência sobre os Ecossistemas de Florestas Densas e Úmidas da África Central
 CGIAR - Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional
 CGU – Controladoria Geral da União
 CHM – Mecanismo de Facilitação
 CI – Conservação Internacional (OSC)
 CIFOR – Centro Internacional para Pesquisa Florestal
 CITES - Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora Ameaçadas
 CMDS - Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
 CMNDS - Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável
 CMPFE - Conferência Ministerial sobre a Proteção de Florestas na Europa
 CNPT – Conselho Nacional de Populações Tradicionais.
 CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros
 CNUCD - Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação
 CNUMAD - Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
 COFO - Comitê sobre Florestas da FAO
 COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira.
 COMIFAC - Comissão de Florestas da África Central
 CONAFLO – Conselho Nacional de Florestas
 COP – Conferência das Partes
 CQNUMC - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
 CSA – Associação Canadense de Padronização
 DEMA – Departamento de Meio Ambiente - MRE
 DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional – Reino Unido
 ECOSOC – Conselho Econômico e Social da ONU
 EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
 EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
 EPB – Embaixada dos Países Baixos
 FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
 FBOMS – Fórum Brasileiro de OSCs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
 FERN/FPP - Programa Povos das Florestas
 FFEM – Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial
 FFT – Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais do PPG7
 FIEPA – Federação das Indústrias do Pará
 FIF – Fórum Intergovernamental sobre Florestas
 FLEG - Processo Ministerial para Governança e Cumprimento de Leis Florestais
 FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
 FSC – Conselho de Certificação Florestal
 FUNAI – Fundação Nacional do Índio
 G7 – Grupo dos Sete
 G77 – Grupo dos Setenta e Sete
 G8 - Grupo dos Oito

GATT – Acordo Geral de Tarifas para o Comércio
 GEF – Fundo para o Meio Ambiente Global
 GET – Fundo Fiduciário para o Meio Ambiente Global
 GFC - Coalizão Mundial para Florestas
 GFW/WRI - Observatório Global de Florestas
 GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
 GTZ –Agência Alemã de Cooperação Técnica.
 IA - Iniciativa Amazônica
 IAG – Grupo Internacional de Assessoramento
 IBAMA – Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais e Meio Ambiente
 ICRAF – Centro Mundial de Agrofloresta
 IEPA - Instituto de Pesquisas e Tecnologia do Amapá.
 IFC – Corporação Financeira Internacional
 IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
 IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil (atual IEB)
 IIED – Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
 IIRSA - Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana
 IISD – Instituto Internacional para o Desenvolvimento Sustentável
 IMAZON – Insttuto do Homem e Meio Ambiente Amazônico
 INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
 INPA - Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia.
 IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
 IPAM - Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia
 ISA – Instituto Socioambiental
 ISO – Organização Internacional de Padronização
 ITAMARATY – MRE (Brasil)
 IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza.
 IUFRO – União Internacional de Organizações de Pesquisa Florestal
 JICA - Agência Japonesa de Cooperação Internacional.
 KFW - Banco Alemão para Reconstrução
 LBA - Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera da Amazônia
 LEAD – Programa de Lideranças em Meio Ambiente e Desenvolvimento
 MAP - Madre de Dóis – Acre – Pando
 MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
 MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
 MFS - Manejo Florestal Sustentável
 MJ – Ministério da Justiça
 MMA - Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
 MPE – Ministérios Públicos Estaduais
 MPEG – Museu Paraense Emilio Goeldi
 MPF – Ministério Público Federal
 MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
 MRE - Ministério das Relações Exteriores.
 OAM - Organização Africana da Madeira
 OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
 ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
 OEMAS/ GFA – Organizações de Estado de Meio Ambiente/ Representantes do Governo Federal na Amazônia
 OI – Organismo Internacional
 OMA – Organização Mundial de Meio Ambiente
 OIMT – Organização Internacional de Madeira Tropical
 OMC – Organização Mundial de Comércio
 ONGs - Organizações Não – Governamentais.
 ONU – Organização das Nações Unidas
 OSC – Organização da Sociedade Civil
 OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
 PCF - Parceria Colaborativa sobre Florestas
 PCT – Projeto de Cooperação Técnica.
 PDA – Subprograma Projetos Demonstrativos Tipo A.
 PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá.
 PEB – Política Externa Brasileira
 PEFC – Programa para o Endosso de Certificação Florestal
 PFBC - Parceria Florestal da Bacia do Congo
 PGAI – Subprograma de Gestão Ambiental Integrada
 PIF – Painel Internacional sobre Florestas
 PIJ - Plano de Implementação de Johannesburgo

PNB – Produto Nacional Bruto
PNF – Programa Nacional de Florestas
PNN – Programa Nossa Natureza
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa da ONU para o Meio Ambiente
POEMA - Programa Pobreza e Meio Ambiente – UFPA
POP – Poluentes Orgânicos Persistentes
PPG7 – Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.
PPTAL - Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
PROFOR - Programa sobre Florestas
PROMANEJO – Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento da Várzea
PROTEGER - Projeto Mobilização e Capacitação para Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia
PROVARZEA - Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento do manejo Florestal
RA - Aliança Floresta Tropical
RAMSAR - Convenção sobre Regiões Úmidas de Importância Internacional
RESEX – Projeto Reservas Extrativistas.
RFA – República Federal da Alemanha
RFU – Unidade de Florestas Tropicais - BM
RMFALC - Rede de Modelo Florestal da América Latina e Caribe
SBF – Secretaria de Biodiversidade e Florestas - MMA
SDS – Secretaria de Desenvolvimento Sustentável – MMA
SEAF – Secretaria de Agricultura e Florestas – AP
SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SEPLANDS – Sec. de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável - AC
SFI – Iniciativa para o Manejo Florestal Sustentável
SP – Organização do Setor Privado
SPRN - Subprograma Política de Recursos Naturais
SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (ADA)
TCA - Tratado de Cooperação Amazônica
TFD - Diálogo Florestal
TLCAN – Tratado de Livre Comércio da América do Norte
TNC – The Nature Conservance
TRIPS - Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionado ao Comércio Internacional
UE - União Européia.
UFAC – Universidade Federal do Acre
UFPA - Universidade Federal do Pará.
UNCTAD – Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO – Organização da ONU para Educação, Ciência e Cultura
UNFF – Fórum sobre Florestas da ONU
USAID – Agência de Desenvolvimento Internacional dos EUA
WHRC – The Woods Hole Reserch Center
WRI –The World Resources Institute
WWF – Fundo Mundial para Natureza

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E MAPAS

QUADRO 1 - TEMAS GLOBAIS CONTEMPORÂNEOS	26
QUADRO 2 – CRESCIMENTO DO COMÉRCIO MUNDIAL (%)	27
QUADRO 3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS	47
QUADRO 4 - MATRIZ DE UTILIDADE PARA COOPERAÇÃO	82
QUADRO 5 - VALOR AGREGADO BRUTO DO SETOR FLORESTAL EM 2000 (US\$ MI)	116
QUADRO 6 - MUDANÇA NA COBERTURA FLORESTAL 1990-2000	154
QUADRO 7 – ORGANOGRAMA DO PROGRAMA PILOTO	178
QUADRO 8 – PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA DO PROGRAMA	180
QUADRO 9 – PARTICIPAÇÃO DE PARCEIROS NACIONAIS DO PROGRAMA PILOTO	181
QUADRO 10 – PARTICIPAÇÃO DE PARCEIROS INTERNACIONAIS DO PROGRAMA PILOTO	195
QUADRO 11 - CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA DA RFA NO PROGRAMA PILOTO	200
QUADRO 12 – PARTICIPAÇÃO DA GTZ NO PROGRAMA PILOTO	201
QUADRO 13 – QUAIS SERIAM OS RESULTADOS “REPLICÁVEIS” DO PROGRAMA PILOTO?	214

FIGURA 1 - FLUXO DE REGIMES INTERNACIONAIS	33
FIGURA 2 - FLUXO DE PRESSUPOSTOS DE TESE	37
FIGURA 3 – FLUXO DE EFETIVIDADE DE UM REGIME INTERNACIONAL	66
FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DA EXPORTAÇÃO DE MADEIRAS TROPICAIS (1990-2002)	119

MAPA 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS FLORESTAS NO PLANETA	105
--	-----

APRESENTAÇÃO

Nas últimas décadas do século passado os temas ambientais emergiram na agenda das relações internacionais e diplomáticas, bem como adicionaram-se atores políticos envolvidos em programas de meio ambiente na cena global. Quer dizer, governos, organizações internacionais, organizações da sociedade civil (OSC), bancos, fundações, associações, universidades, empresas, entre outros, atuando no sentido do manejo racional dos recursos naturais. Regimes internacionais para meio ambiente foram então criados como instrumentos e enquadramento, formal e informal, para o desenvolvimento de políticas públicas globalmente.

Desde os anos 90 se disseminaram nas áreas de florestas tropicais diversos investimentos financeiros, científico-tecnológicos e em recursos humanos viabilizados por parcerias internacionais, envolvendo os principais centros de pesquisa, uma grande variedade de OSC, agências governamentais e intergovernamentais. Tais iniciativas incluíram doações estrangeiras a fundo perdido, acordos de cooperação técnica, científica e financeira, bilaterais e multilaterais, entre outros mecanismos voltados para gestão, pesquisas e atividades produtivas “ecologicamente corretas” nas áreas florestadas, onde os conflitos socioambientais são historicamente críticos.

No caso da Amazônia brasileira há situações do cotidiano que articulam as dimensões local e global quase que instantaneamente, tomando-se exemplares do contexto que inspira o objeto desta tese, tais como as causas e conseqüências que envolveram o assassinato da missionária católica americana Dorothy Stang, 74 anos, em uma área de expansão da fronteira agrícola no interior da floresta.

A morte da missionária gerou uma comoção similar àquela produzida pelo assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em 1988, expondo claramente o choque entre concepções e práticas de desenvolvimento para a Amazônia, com conseqüências trágicas. Neste imbróglio manifestaram-se organizações da sociedade civil (OSCs), governos, empresários e opinião pública, dos níveis locais ao global. Nas investigações sobre o assassinato, além das polícias estadual e federal brasileiras, participaram agentes da Agência Federal de Informações dos EUA (FBI). Representantes dos países do G7 integrantes de um programa de cooperação ambiental multilateral com o Brasil, decidiram aplicar recursos emergenciais no território em conflito, para fins de regularização fundiária e

fortalecimento institucional de OSC locais. Curiosamente, nos confins da Amazônia, diante da limitada presença do Estado, o interesse nacional na conservação e uso racional dos recursos naturais, e pela inclusão social, constitucionalmente estabelecido desde 1988, fora defendido por uma freira americana radicada na floresta, opondo-se não somente aos madeireiros e grileiros locais, mas sobretudo a um modelo de desenvolvimento hegemônico entre as elites regionais e nacional, e também articulando para além das fronteiras do país.

Este caso é ilustrativo do fenômeno da globalização social, político, cultural, também criminal, e ambiental que se manifesta na Amazônia brasileira. 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. Estas questões, seus problemas e soluções, envolvem não somente o aparelho do Estado, mas também incluem organizações da sociedade civil, movimentos sociais, organismos internacionais, governos estrangeiros e suas agências de cooperação técnica e financeira, bancos e agências multilaterais, fundações e empresas nacionais e do exterior.

Em que medida estes acontecimentos estariam associados a novos processos socioeconômicos e políticos nos níveis locais, nacional e internacional?

Tais acontecimentos são compreendidos como manifestações de políticas ambientais globais, considerando que novos temas, novos atores e novos processos políticos estão em curso. Novidades complexas e contraditórias, confrontam, confundem e convergem idéias, valores e interesses. Desafiam concepções tradicionais das relações internacionais sobre o papel, representatividade e legitimidade do Estado, da Sociedade e dos Indivíduos. Desafiam também princípios territoriais e suas fronteiras, visões sobre cooperação, conflito, soberania e segurança nacionais. Adentram às teorias e agendas internacionais os regimes e governança global, as preocupações e bens comuns da humanidade, o direito internacional de viés cosmopolita, as ações de redes transnacionais, entre outras novidades conceituais.

O desenho de pesquisa que dá origem a esta tese estabelece como objetivo analisar as instituições, os projetos e interesses comprometidos na cooperação internacional dedicada à conservação florestal na Amazônia, no contexto de recentes transformações globais. Há particular interesse em enfatizar o sistema de governança e participação dos diferentes atores no processo decisório, as áreas de

conflito, as estratégias e resultados de projetos que articulem parceiros locais, nacionais e internacionais de vertente globalista, como também as mudanças conceituais e de cultura política deles decorrentes. Há igualmente interesse em sua relação com os arranjos internacionais sobre florestas formulados após a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, incluindo desdobramentos na Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO), no processo do Fórum de Florestas da ONU (UNFF) e da Parceria Colaborativa para Floresta (CPF), que repercutem em programas ambientais na Amazônia brasileira.

Como estudo de caso exploratório das novidades mencionadas selecionou-se o *Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil*, doravante Programa Piloto ou PPG7, que articula múltiplos atores, dos níveis locais ao global, e está permeado pelo conflito entre conservação e desenvolvimento regional. Percorrer-se-á duas décadas de história, entre meados dos anos 1980 a 2006, na qual evidenciam-se ciclos de ascensão e queda de importância das temáticas ambientais em políticas domésticas e nas relações internacionais; e particularmente dificuldades de inserção do manejo florestal sustentável em programas e políticas.

O *Programa Piloto* foi lançado pelos governos do Brasil e dos países integrantes do chamado Grupo dos Sete (G-7)¹, em 1992, basicamente, para conter a onda de deflorestamento, conservar a biodiversidade, experimentar inovações 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 nos nove Estados que compõem a região da Amazônia Legal. O fato de o G-7 ter selecionado a região amazônica como área prioritária em sua política de ajuda internacional, nos início dos anos 1990, ressaltava a importância da Região na garantia da integridade do ecossistema global, assim como, em virtude desta característica, a sua influência na agenda dos principais atores da governabilidade de um regime internacional para conservação de florestas e biodiversidade.

Esta tese está organizada em três partes precedidas por uma introdução e finalizada por um capítulo conclusivo, a saber: 1) globalização ambiental; 2) arranjos internacionais sobre florestas; e 3) o caso do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

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.

A primeira parte sobre globalização ambiental contemporânea está organizado em três capítulos. Inicialmente discute-se a emergência de políticas ambientais globais e suas implicações para a política ambiental no Brasil. Em seguida aborda-se o processo de institucionalização de políticas para o meio ambiente global e a constituição de direito e regimes internacionais, com ênfase nos seus resultados e efeitos (incentivos, condicionantes e resultados) sobre o processo decisório e a soberania do Estado. Neste capítulo analisa-se o paradigma do realismo político em face de questões de ética e legitimidade internacional. O terceiro capítulo aborda os conceitos de bens comuns, governança e transnacionalidade como desafios das políticas globais contemporâneas.

Os arranjos internacionais sobre conservação e manejo de florestas são objeto da segunda parte da tese. O quarto capítulo introduz às iniciativas globais para conservação e manejo de florestas. Tais iniciativas são em seguida organizadas em dois blocos: o quinto capítulo, que foca negociações econômicas internacionais sobre florestas; e o sexto capítulo, que destaca dimensões políticas e institucionais dos arranjos internacionais sobre florestas, com ênfase no chamado Processo PIF/FIF e o Fórum de Florestas da ONU, concluindo com análise da efetividade de tais arranjos internacionais; particularmente os seguintes aspectos: situação dos programas nacionais de florestas, com ênfase no fortalecimento institucional e participação da sociedade civil; redução do desflorestamento e conservação florestal; aspectos dos incentivos econômicos; conhecimento científico e tecnológico, monitoramento e utilização de C&I; consideração aos aspectos socioculturais relacionados a florestas e particularmente sobre direitos de comunidades tradicionais e indígenas; e incremento na cooperação internacional.

O PPG7 é objeto de toda a terceira parte e constitui o caso central da tese como experimento de governança global sobre uso e conservação florestal. No capítulo sétimo discutem-se hipóteses que levariam atores internacionais a promover a cooperação para conservar florestas nacionais. No oitavo capítulo são discutidas as expectativas dos participantes, analisam-se os objetivos, a gestão e a governança do Programa. A participação dos atores nacionais, governamentais e civis, e internacionais é tratada no nono e décimo capítulos respectivamente. Em seguida, no capítulo décimo-primeiro discutem-se os impactos institucionais do PPG7, com ênfase nos seguintes aspectos: governabilidade e governança; comparação entre arranjos bilaterais e multilaterais de cooperação; e análise da cooperação técnica. Por fim, no décimo segundo capítulo são abordados os

resultados sobre políticas públicas de gestão ambiental promovidos pelo Programa Piloto, e suas relações com o desenvolvimento regional.

A quarta parte da tese apresenta as conclusões conceituais em face da sínteses dos achados empíricos, refletindo as questões de governança global sobre florestas e explorando em que medida o PPG7 poderia ser caracterizado como modelo para cooperação internacional orientada para florestas tropicais.

INTRODUÇÃO: MARCOS TEÓRICO E METODOLÓGICO

A análise política das relações internacionais é um campo de diferentes acepções e persegue objetivos e propósitos igualmente amplos. Diferentes modelos focalizam diferentes unidades de análise, atores específicos, dinâmicas internas e influências externas ao processo decisório. Estes modelos, contudo, no nível nacional tendem a abordar as políticas como um processo multifásico, a saber: desenho da agenda; formulação de alternativas; adoção ou escolha entre alternativas; execução de políticas; monitoramento e avaliação; e reajuste ou retroalimentação (*feedback*). No nível Internacional, o processo político resultaria tanto de condições sistêmicas em termos de recursos de poder (militar, econômico, cultural, científico-tecnológico, territorial e demográfico) quanto de relações entre atores estatais e não-estatais.

As dimensões ambientais da globalização contemporânea conectam estas duas esferas (nacional-internacional) de forma intensiva e extensiva, com maiores velocidade e impactos estruturais e institucionais. A abordagem sobre o meio ambiente nas relações internacionais pode se apropriar de diferentes contribuições teóricas sejam elas institucionalistas, neo-realistas ou idealistas, respeitadas suas diferenças, limitações e possíveis contrariedades.

A perspectiva institucionalista permite compreender as formas de cooperação internacional e a construção de instituições na ausência de governabilidade, ou em contexto de desordem, ou seja, orienta o olhar para as características da ação coletiva entre os atores internacionais dedicada a resolução de problemas comuns (KEOHANE & NYE, 1989). Neste contexto se insere a formação dos regimes internacionais e sua teoria. A lógica da ação coletiva e os jogos dela derivados são úteis para entender comportamentos cooperativos sob condições de anarquia (OLSON, 1969). Segundo Herz, esta abordagem demonstra como a repetição dos jogos cria estabilidade de expectativas, diminuição de custos de cooperação, gera ordem e fornece informações sobre o comportamento dos atores. Os regimes tendem a criar governabilidade sobre um dado problema em busca da promoção de ordem política (HERZ, 1998).

A perspectiva construtivista enfatiza a cooperação como algo socialmente construído, isto é, a interação entre os atores produz e reproduz valores e comportamentos cada vez mais intensos e diversificados. Nesta perspectiva é

possível observar uma série de fatores que favorecem a formação de identidades comuns (HAAS, 1987). Tais identidades são fundamentais na formação de confiança mútua necessária a constituição de políticas internacionais ambientais.

Por outro lado, o fortalecimento dos regimes de gestão compartilhada de recursos florestais domésticos por atores multilaterais implica em (re)visitar a tradição idealista, no que concerne tanto à relação entre os atores quanto aos valores por eles manejados; sem, contudo, negligenciar a recorrência da violência internacional e o comportamento dos atores estatais segundo a lógica da maximização do poder, conforme expressam os realistas (RUGGIE, 1986).

A abordagem teórica predominante nesta tese parte de conceitos em torno de políticas ambientais globais (HELD et alli, 2002; PORTER & BROWN, 1991; INOUE, 2003), governança e relações transnacionais (KECK & SIKINK, 1988; ROSENAU, 2000), que derivam formas específicas de exercício do poder e tomada de decisão global. O surgimento das políticas globais denota a crescente internacionalização e transnacionalização de processos decisórios e autoridades, com graus diferenciados de estratificação, no qual proliferam regimes internacionais e emergem novas regulações globais, inclusive com o desenvolvimento de direitos com caráter cosmopolita.

Considera-se que se por um lado o sistema interestatal a partir do último quarto do século XX foi caracterizado pela descolonização, pela rápida expansão do intercâmbio diplomático multilateral, pelo regionalismo (UE, APEC, TLCAN) e desenvolvimento de instituições de relações intergovernamentais baseados no sistema ONU; por outro lado, contemporaneamente um novo processo político e histórico de globalização social estaria transformando as relações internacionais e introduzindo outras esferas de poder, novos atores, novos temas e regimes de relacionamento global, que não necessariamente substituem as vertentes internacionais mas a elas se conectam ou se sobrepõem. A este processo chama-se política global.

Aponta-se a redefinição de concepções sobre o Estado e Sociedade, a reorganização de normas jurídicas e princípios cognitivos relativos à chamada governança global. Exploram-se tais conceitos no contexto das duas últimas décadas do século passado, que geraram novas formas de lidar com a conservação e uso da biodiversidade, florestas e recursos naturais em termos globais e no Brasil.

Globalização como Fenômeno Histórico e Ferramenta Analítica

A idéia de globalização é bastante difundida tanto entre cientistas sociais quanto na opinião pública e no senso comum, e por isso gera múltiplos entendimentos e confusões. Aqui se parte de um conceito elaborado por Held, Mc Grew, Goldblatt & Perraton, doravante citados unicamente como Held *et alli* (2002), para análise de relações internacionais segundo o qual a globalização representaria a ampliação, aprofundamento e aceleração da interconexão mundial em diversos aspectos da vida social contemporânea, desde o cultural até o criminal, do financeiro ao espiritual. Tal concepção propõe que a globalização representaria uma nova condição nas relações internacionais, com impactos sobre o Estado e a política, e cujas fontes, forças preponderantes, limites e condicionalidades se desenvolveram ao longo da história e podem ser úteis como ferramenta analítica.

A teoria da globalização multidimensional em Held considera a aceleração de um conjunto de processos interconectados que se desenvolvem em múltiplas dimensões (comercial, produtiva, financeira, política, militar, ecológica, social e cultural), particularmente a partir e entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)², mas que em diversos graus inclui países em desenvolvimento, senão exclui os países pobres. Crescimento e exclusão são fatores não mutuamente opostos com a globalização, pois ao mesmo tempo em que tal fenômeno implica em ganhos múltiplos em termos de integração social para setores das sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento, para os demais países os impactos da globalização resultam em mais marginalização socioeconômica e de participação no sistema internacional; há também setores de populações nas economias mais dinâmicas que vivenciam certa deterioração socioeconômica³.

O conceito apresentado por Held dialoga com três abordagens distintas do que seria a globalização, quais sejam: a hiperglobalista, a cética e a transformacionistas, cuja descrição geral é em seguida apresentada.

A globalização como fenômeno onde predominam fatores econômicos e de mercado, em detrimento das capacidades e legitimidade do Estado é a base das concepções hiperglobalistas. Nesta vertente a ênfase recai na expansão comercial e financeira global da segunda metade do século XX, e na constituição

² A OCDE, ou OECD na sigla em inglês, é uma organização internacional formada por países industrializados identificados com os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Atualmente conta com 30 países incluindo EUA, Reino Unido, México e Turquia.

³ Joseph Stiglitz (*Globalization and its discontents* – W.W Norton and Company, New York, 2003) demonstrou o processo de perdas e ganhos de grupos sociais com a globalização contemporânea.

contemporânea de um só mercado que conectaria todo o planeta. Formam-se redes transnacionais de produção, de intercâmbio e consumo, facilitados pelos avanços tecnológicos nas comunicações, transportes e outros fatores logísticos. Liberalização econômica e desnacionalização, competência, competitividade e inserção de corporações multinacionais seriam as forças propulsoras desta nova fase mundial. A política, nesta perspectiva, não mais seria a arte do possível, como asseveravam os ideólogos do Estado de Bem-Estar-Social, mas uma prática relativamente bem enquadrada de administração econômica são, nos marcos do chamado neoliberalismo.

O exercício do poder e a geração de bens públicos seriam cada vez menos um atributo estatal, redirecionando-se em favor de novas instituições de governabilidade global. Se por um lado o Estado estivesse cada vez mais tomando a forma de uma organização para administrar assuntos econômicos, por outro lado a Sociedade emergiria como o espaço mais dinâmico de orientação das forças políticas, com ênfase no papel e escopo das corporações e setores de negócios, como também das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) mídia e opinião pública. Neste sentido, os hiperglobalistas vão destacar o surgimento de uma sociedade civil planetária, baseada no reconhecimento de interesses comuns globais, gerando uma cultura de cooperação transnacional, e cuja operação estaria facilitada pelas novas infra-estruturas e meios de comunicação. Os indivíduos também estariam mais livres e capazes para transitar transnacionalmente, mesmo porque o Estado não seria capaz de controlar ou satisfazer por si próprio aos seus cidadãos.

Em suma, os hiperglobalistas descrevem (e torcem para) o surgimento de uma civilização do mercado global, com formas específicas de governabilidade e governança, rumo a um Estado mínimo.

Em contrapartida, os chamados céticos vão descrever a globalização como mito. Segundo esta vertente, os indicadores de interdependência econômica contemporânea (fluxos de comércio, de investimento e de trabalho em escala mundial) e as evidências históricas somente confirmariam um incremento dos níveis de internacionalização, ou seja, o aumento de interações entre economias predominantemente nacionais. Ao lado de maior internacionalização, haveria, de fato, um aumento do regionalismo econômico não necessariamente aberto e liberal. E o mercado necessitaria ainda mais do Estado para criar as condições institucionais de maior interdependência e liberalização. Ou seja, os céticos ressaltam o Estado como ator hegemônico no processo de internacionalização da produção, do comércio e do consumo global.

A idéia de globalização como mercado global perfeitamente integrado seria na verdade um projeto político liberal, exagerando a autonomia do mercado e subestimando os poderes nacionais e capacidades de governo em regular a economia política internacional. No limite, a globalização representaria um tipo de imperialismo das sociedades liberais ocidentais, com tendências monopolísticas, e cujos Estados nacionais seriam seus agentes principais.

Ambas as vertentes concordam que a globalização implica em ganhadores e perdedores, e mais do que isso as disparidades e polarização entre eles estariam aumentando. Para os céticos, manter-se-ia a clivagem convencional: o Norte cada vez mais rico, e Sul igualmente mais pobre. Os hiperglobalistas apresentarão as desigualdades em termos transnacionais, um país do Norte ou do Sul poderia aumentar tanto a taxa de perdedores quanto de ganhadores, dependeria da situação dos agentes no sistema econômico global.

Os céticos buscam contradizer os fundamentos principais da visão hiperglobalistas. Por exemplo, se para estes as corporações globais são os protagonistas de uma nova divisão internacional do trabalho, com desindustrialização no Norte e aumento de empregos no Sul; para os céticos tais empresas nem mesmo existiriam em dimensão global, pois estariam concentradas nos países industrializados (OCDE basicamente), assim como concentrado estaria o investimento estrangeiro direto.

Enquanto hiperglobalistas destacam uma suposta reestruturação profunda das relações econômicas globais, geradoras de certa homogeneização cultural e de consumo global, os céticos vão dar ênfase à profundidade da desigualdade entre os países e a maior hierarquização econômica, cujas mudanças estruturais entre pobres e ricos seguiriam praticamente inalteradas. Isto, mais do que uma cultura global, fomentaria o nacionalismo, os fundamentalismos, os blocos regionais, os enclaves étnicos e todo tipo de fragmentação. A chamada governança global seria também uma ilusão baseada no projeto do ocidente, para quem o realismo político e a defesa do interesse nacional seriam ainda as características principais. Assim, para os céticos, a globalização refletiria explicações racionais e politicamente convenientes às estratégias ortodoxas e impopulares da onda neoliberal.

Por fim, Held *et alii* apresentam, e se identificam com, a vertente transformacionista para a qual a globalização seria um fenômeno de transformações no Estado e na Sociedade historicamente constituídos, mas sem precedentes em termos da distinção entre negócios internacionais e domésticos, externos e internos,

pela expansão do espaço de decisão econômica, política e social, com uma força transformadora e disseminadora de novas ideologias, interesses e instituições, cujas pautas incluem temas abrangentes como fluxos econômicos globais, militares, tecnológicos, ecológicos, migratórios, políticos e culturais.

A globalização constituiria um processo novo de formatação de forças profundas e estruturais dos Estados, sociedades e comunidades, com futuro incerto e muitas vezes contraditório, pois pressupõe que certos atores se interconectam cada vez mais, ao mesmo tempo em que outros se encontram cada vez mais excluídos e isolados. Norte e Sul, 1º e 3º Mundos, dariam lugar a um entrelaçamento social no qual no interior de cada país se manifestariam expressões das elites globais, de classes satisfeitas e de marginalizados. Os espaços econômicos e sociais já não coincidiriam necessariamente com fronteiras territoriais nacionais. A região amazônica, por exemplo, poderia gerar menos interesse na elite paulista do que o mercado imobiliário em Miami (EUA).

Em um tipo de reengenharia política, a soberania do Estado em transformação se justaporia em graus diversos com jurisdições internacionais em expansão, com os limites derivados do direito, regimes internacionais e seus organismos. Desde a Organização Mundial de Comércio (OMC) até a cooperação para proteção de biodiversidade e florestas, as novas formas de organização e exercício do poder conectariam incentivos e condicionalidades globais impostas a todos, em graus diferentes, do local ao global, nas finanças, ecologia, comércio, transporte, comunicações e até criminalidade. As novas dinâmicas transnacionais, suas redes e vínculos reforçariam esta justaposição complexa da relação entre territorialidade e poder estatal.

A soberania não seria substituída, mas igualmente transformada mantendo-se como recurso de negociação em uma complexa rede de relações inter e transnacionais, que tenderia a deslocar o centro da autoridade política historicamente concentrada no Estado⁴. Nesta perspectiva também emergiriam novas formas não territoriais de organização econômica e política, tais como agências reguladoras, corporações, movimentos sociais e até mesmo indivíduos. O que não necessariamente significaria uma substituição do Estado, que por sua vez estaria se readaptando a nova ordem em termos de estrutura e funcionamento, como exemplifica a grande disseminação de regimes internacionais.

⁴ Rosenau (2000) neste aspecto aborda processos de gestão política não estatais em temas estratégicos, destacando possibilidades de governança sem governo.

Held apresenta um conceito de globalização como uma série de processos que transformaria a organização espacial das relações e transações sociais, *“avaliada em função de seu alcance, intensidade, velocidade e repercussão, e que gera fluxos e redes transcontinentais ou inter-regionais de atividades, interação e do exercício do poder”* (HELD, 2003:XLIX). A partir deste conceito, propõe a análise comparativa da globalização a partir de quatro dimensões espaços-temporais, a saber: 1) o alcance das redes globais; 2) a intensidade de suas interconexões; a velocidade dos fluxos; e 3) a tendência de repercussão das interconexões globais. Somam-se a essas dimensões outros quatro fatores que delineariam o perfil organizacional da globalização, a saber: infra-estruturas; institucionalização; estratificação do poder; e modos de interação.

O desenvolvimento de infra-estruturas físicas, jurídicas e simbólicas facilitaria ou constrangeria os fluxos, as redes e as relações globais, bem como sua conectividade, velocidade e magnitude de interações. Aqui o fator tecnológico é determinante, mas também fatores culturais de maior ou menor dedicação à comunicação e intercâmbio seriam decisivos. A institucionalização diz respeito aos meios de regulação das pautas de interconexão entre os múltiplos atores e temas, quer dizer, os meios pelos quais a globalização transformaria as organizações, distribuiria o poder e o exercitaria.

A estratificação expressaria as dimensões mais sociopolíticas e geográficas da globalização, sua hierarquização e desigualdades; a hierarquia manifesta-se pela assimetria no controle, acesso e conexão nas redes globais; a desigualdade expressaria os efeitos assimétricos da globalização sobre oportunidades de satisfação e bem estar para diferentes grupos, comunidades e países. A estratificação estaria relacionada também aos distintos graus de domínio e controle global em diferentes períodos históricos. As formas de interação seriam tipificadas como imperialistas (coercitiva), conflitiva, competitiva e cooperativa, e presentes nos diversos campos de atuação global (militar, econômico, cultural, ambiental).

Contemporaneamente uma tipologia da globalização apresentaria quatro vertentes, a saber: densa, difundida, expansiva e escassa. A globalização densa teria os índices de conectividade global mais elevados quanto ao seu alcance, intensidade, velocidade e repercussão. A difundida teria um alcance, intensidade e velocidade elevados, mas repercussão baixa. A expansiva teria alto alcance e repercussão, mas intensidade e velocidade baixas. Por fim, a globalização escassa teria alcance elevado, mas baixa intensidade, velocidade e repercussão. Fazendo um exercício comparativo entre dois temas globais, se tem o seguinte:

QUADRO 1 – TEMAS GLOBAIS CONTEMPORÂNEOS		
	Proteção de biodiversidade e florestas	Comércio
	Globalização Expansiva	Globalização Densa
Alcance	Alto, com ponto forte em torno da Conferência do Rio, 1992 ⁵ .	Alto, crescente desde os anos 50.
Repercussão	Alta, opinião pública, múltiplos atores e interinstitucionalidade.	Alta em todos os níveis. Processo crescente de liberalização e transnacionalização da economia, intensificados por meios logísticos e telemáticos.
Intensidade	Baixa, depende de mudanças concretas nos sistemas de produção e hábitos de consumo. Baixa implementação e efetividade dos regimes.	
Velocidade	Baixa, idem ao anterior.	
Infra-estrutura	Conexão física é alta, mas jurídica é baixa, não implicando em obrigações. Poder simbólico é alto entre alguns atores, inclusive opinião pública.	Alta em termos físicos, jurídicos e simbólicos
Institucionalização	Mediana, considerando a CDB, o Protocolo de Quioto e regimes regionais. Porém tais regimes produzem baixa efetividade	Alta: consolidando-se com o funcionamento da OMC: obrigações, direitos e penalidades.
Estratificação	Mediana, efetividade de decisões concentrado nos países da OCDE, porém países em desenvolvimento são mais biodiversos e florestados e por isso exercem certo poder ambiental.	Alta, concentração entre países industrializados e emergentes
Modos de Interação	Tendência à cooperação e multilateralismo.	Relações competitivas, com embates bilaterais, entre blocos de países e multilaterais.

Fonte: Formulado pelo autor a partir de Held *et alii* (2003).

Os impactos do fenômeno de globalização nos sistemas político e econômico contemporâneos serão tratados a seguir.

Transformações na Economia e na Política em tempos de Globalização

O Estado-Nação moderno baseado na chamada ordem de Vestfália constituiu um conjunto de características nos últimos três séculos que o consolidou como ator central na política doméstica e internacional. Uma organização soberana, detentora de territorialidade própria, com controle monopólico dos meios de violência no espaço sob sua jurisdição, com estrutura de poder burocrática e, em geral,

⁵ Tal alcance gerou frustrações de expectativas no momento posterior imediato à Conferência do Rio diante da baixa capacidade de implementação de políticas e limitações em mudanças de comportamentos socioeconômicos. Após um conjunto de fenômenos de alto impacto natural relacionado à mudanças climáticas, contemporaneamente as questões ambientais podem ganhar novo status no exercício do poder global.

exigindo uma particular legitimidade baseada no povo, a democracia e suas variantes. Evidentemente essas características foram se moldando às conjunturas domésticas e internacionais, e a partir de meados do século XX, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, intensificou-se a transnacionalização econômica e um tipo de interconexão, fluxos e pautas globais que impactaram sobre a capacidade do Estado em responder às demandas sociais e controlar ações de corporações multinacionais. Tais transformações expressam assimetrias de poder, hierarquia e desigualdades de inserção de países, comunidades e indivíduos.

Como demonstrou Bhagwati (1991), o ciclo virtuoso do processo de liberação comercial, que ocorreu entre os anos 1950 e 60, promoveu a redução de tarifas, que gerava mais comércio, que por sua vez produzia mais renda e por isso facilitava mais redução de tarifas. Conforme se verifica no quadro abaixo, entre 1953 e 1983, as taxas médias de crescimento anual (em %) do comércio mundial foram superiores às de produção.

QUADRO 2 – CRESCIMENTO DO COMÉRCIO MUNDIAL (%)			
	1953 - 63	1963 - 73	1973 - 83
Produção Mundial	4.3	5.1	2.5
Comércio Mundial	6.1	8.9	2.8

Fonte: BHAGWATI (1991:2.)

Este ciclo de expansão comercial e de renda fez parte sobretudo da história dos países desenvolvidos, favorecidos pelo comércio intra-industrial. O crescimento (logarítmico) das exportações triplicou, e o PIB dos países industriais dobrou, naquele período. O comércio intra-industrial permitiu um conjunto de facilidades operacionais comparando-os com os mecanismos convencionais de redução tarifária, ao mesmo tempo em que reduziu os custos políticos da liberação comercial. A liberalização conquistara apoio na medida em que gerava mais especialização no interior das indústrias, sistemicamente incrementando produtos, doméstica e externamente. A redução de barreiras tornou-se a força de maior contribuição para expansão da renda desde os anos 50, ou seja, verificava-se a relação direta entre abertura para o comércio internacional e o sucesso econômico.

Contudo, houve exceções setoriais à tendência liberalizante do pós-guerra, notadamente da agricultura e têxteis. No caso da agricultura predominariam interesses internos aos países industrializados pela manutenção de mecanismos de suporte à renda dos produtores agrícolas, e pouca motivação pela liberalização por parte dos países em desenvolvimento, que por sua vez estavam mais preocupados

com a proteção dos produtos manufaturados e com a industrialização, a qual se conferia o caminho para gerar mais renda e desenvolvimento. Vale destacar que desde aquele momento tornava-se evidente a reduzida importância dos países em desenvolvimento no comércio mundial global, e conseqüentemente seu peso relativamente menor em termos políticos e capacidade de influência nas decisões neste setor (ABREU, 2001).

Um fator estrutural da globalização no período pós-guerra foi a ação das multinacionais e seu investimento estrangeiro direto, que produziram vínculos pró-comércio entrecruzando os níveis domésticos e globais, aumentando a interdependência mundial e criando uma rede de múltiplas correntes favoráveis ao livre comércio e à globalização econômica. Neste aspecto vale mencionar a análise de Cardoso sobre o desenvolvimento dependente associado, como parte de uma estrutura interna e externa dos países na nova ordem internacional (CARDOSO, 1993). No novo contexto de transnacionalização da produção e dos sistemas econômicos, os vínculos da dependência implicariam em relacionamentos entre classes, empresas e Estados nacionais e estrangeiros. Os fenômenos econômicos internos a um país cada vez mais se vinculavam a grupos multinacionais, refletindo a dupla face do sistema econômico: as raízes domésticas e as ramificações externas. Os interesses estrangeiros expressavam vantagens internas, tanto de grupos conservadores e tradicionais, como os ruralista-exportadores, quanto dos modernos, urbanos e industriais.

A liberalização internacional contemporânea poderia ser explicada, segundo Bhagwati, em função de forças que disseminaram idéias e exemplos, interesses e instituições. O comprometimento dos países e atores internacionais com políticas dar-se-ia por meio de fatores ideológicos (na forma de idéias e exemplos), da articulação de interesses (políticos e econômicos) e na constituição de instituições e seus regimes (regras, constrangimentos e oportunidades). Os exemplos forjariam lições e aprendizados, e no caso da vertente pró-livre comércio as experiências históricas negativas com a criação de tarifas e barreiras teriam sido decisivas contra os argumentos protecionistas. Casos exemplares ocorreram em momentos recessivos nos países industrializados, onde o aumento das tarifas não fora visto como simples causador da depressão econômica, mas sim como o mecanismo de seu aprofundamento, propagando uma onda anti-protecionista.

Nos anos 80 e 90, a onda neoliberal iniciada por Reagan, nos EUA, e Thatcher, no Reino Unido, reforçou políticas de redução da presença do Estado na economia e incentivos pró-exportações cujo programa político esteve associado a

mecanismos de globalização. A prática diplomática dos EUA foi a de pressionar tanto bilateralmente quanto multilateralmente em favor da liberalização econômica (inclusive nos chamados novos temas⁶) e pela expansão da democracia liberal (ABREU, 2001). No campo das idéias presenciou-se igualmente a disseminação global de uma posição ideológica pró-comércio como força social e política, além de econômica.

A globalização econômica reflete uma tendência cumulativa de interconexões multilaterais e de desregulação, motivados por mecanismos mais auto-organizados e impulsionados pelo mercado, que, segundo Held, somente tenderiam a receber uma direção política de uma potência hegemônica em tempos de crise. A globalização financeira desafiaria a autonomia dos Estados e sua soberania para estabelecer suas próprias preferências políticas e aspirar a elas; por exemplo, as taxas de juros nacionais estariam determinadas em grande medida no mercado global. Este impacto sobre o Estado não significaria uma despolitização da globalização, ao contrário, contemporaneamente observa-se o reforço e ampliação de disputas políticas em um amplo leque de áreas globais (ambiente, cultura, violência). A globalização é acompanhada pelo crescimento de atores e redes institucionalizadas que atuam sobre políticas, e as mobilizam, controlam e participam de suas decisões. Isto ampliou a capacidade de ação política, sua esfera de ação e governança em termos globais.

Neste contexto emerge a idéia de globalização de políticas buscando capturar relações políticas em interconexões complexas que atravessam fronteiras e rapidamente se ramificam em todo o mundo, desafiando concepções tradicionais dos papéis do Estado, da Sociedade e dos Indivíduos.

A emergência da globalização de políticas impacta sobre quatro conceitos: as políticas globais, a governança global, os regimes internacionais e a soberania do Estado. Este fenômeno implica na internacionalização do processo decisório no interior do Estado, decorrente de uma série de fatores em ascensão quantitativa e qualitativa, tais como: redes de políticas; blocos regionais; conexão diplomática e produção de tratados, convenções e conferências internacionais; direito internacional sobre legislações nacionais; comunicação entre governos, entre organizações não governamentais e transnacionais; relações internacionais difusas e múltiplas no interior dos Estados. Esta difusão das relações internacionais tem implicações do ponto de vista dos atores, tais quais no Brasil aquelas relações

⁶ Serviços, propriedade intelectual, investimentos e produtos de alta tecnologia.

internacionais federativas, ou subnacionais, travadas nas fronteiras ou além mar; ou ainda as redes de OSCs e movimentos sociais articuladas transnacionalmente. Também implicações na pauta e em termos temáticos, tanto positivos, tais como as comunicações, as agendas sociais e de pesquisa e desenvolvimento, meio ambiente, gênero, raça e etnia, como também negativos, como criminalidade transnacional, terrorismo e narcotráfico.

O exercício do poder global se refere não somente às instituições e organizações que convencionalmente governam o mundo e criam seus regimes, que dizer os Estados, o sistema das Nações Unidas, as instituições intergovernamentais e a cooperação internacional. Envolvem também atores não-governamentais e transnacionais como corporações, grupos de pressão, associações profissionais, temáticas e comunidades epistêmicas, movimentos sociais, atores subnacionais e grupos de pressões nacionais. Há uma ampliação da noção de governabilidade e governança para a esfera global.

Sendo assim, as iniciativas das organizações internacionais e multilaterais jogariam no sentido da crescente institucionalização das políticas globais, assim como organizações sociais tratam de articular valores, regras, normas, procedimentos, em um mundo que se transnacionaliza e conecta cada vez mais, sobretudo em áreas como a ambiental, empregabilidade e comércio. O Grupo dos Sete (G7), por exemplo, estaria focando cada vez mais sua atenção para administrar, ou governar, os aspectos da vida política que escapam ao controle da máquina do Estado individual, pondo, portanto, em relevo a institucionalização da política global.

Constata-se que nos últimos 50 anos experimenta-se a elevação no alcance e intensidade das conexões diplomáticas, das comunicações e interação governamental e transgovernamental, repercutindo nos níveis regional, multilateral e global. Há um processo de transnacionalização da economia e igualmente da sociedade civil e das comunidades nacionais. Indivíduos, empresas e comunidades se reorganizaram, coordenaram informações, recursos e ações entre e sobre fronteiras nacionais, com finalidades múltiplas: reestruturar a produção e garantir direitos de propriedade, lutar por direitos humanos e sociais, proteger o meio ambiente e até boicotar países ou empresas poluidoras.

Na área ambiental, por exemplo, projetos realizados no Brasil com parceiros externos, governamentais ou não, tendem a internalizar valores e práticas do movimento ambientalista global, tais como a participação e controle social sobre

políticas públicas, e o uso manejado de recursos naturais. Há depoimentos segundo os quais a presença externa ajudaria a driblar a precariedade da vida democrática do país: *“Como bem demonstrou Chico Mendes em sua luta pela conservação da floresta com justiça social, o caminho da informação e, mais do que isso, a possibilidade de influenciar em algum projeto e de ser escutado pelo governo brasileiro (conservador) passava por Washington e Nova York”* (Le Roy, 1996: 08).

Rosenau (2000) ao discutir as transformações contemporâneas na ordem mundial explica que o âmbito global poderia ser concebido como “um sistema poliárquico e misto de atores”, no qual a autoridade e as fontes de ação políticas estariam amplamente difundidas no mundo. Nesta poliarquia, além dos atores estatais, também se incluiriam *“todas as organizações e grupos de pressão, desde corporações e movimentos sociais transnacionais até a pletera de ONGs que aspiram metas e objetivos que têm relações com os sistemas de governo e autoridade transnacionais”* (ROSENAU, 2000:38). As políticas globais implicam, portanto, a ampliação espaço-temporal da tomada de decisões, ainda que mantenham as características assimétricas de poder no interior do sistema internacional.

As organizações do sistema ONU, as unidades regionais e processos similares de institucionalização da tomada de decisões multilaterais historicamente facilitariam em escopo e intensidade a repercussão de políticas coletivas, do local ao global.

Neste contexto o direito internacional, tanto o privado quanto o relacionado aos direitos humanos e o ambiental, ganharam relevância no contexto de políticas globais, reconhecendo os poderes institucionais, mas também os seus limites expressos em novos valores universais e patrimônios e preocupações comuns da humanidade, garantindo direitos e obrigações, na medida em que a soberania estatal *per se* já não proveria direta e exclusivamente legitimidade internacional. Emerge então o direito cosmopolita:

“(...) princípios jurídicos, se bem criados pelos Estados, que criam poderes e restrições, direitos e obrigações que transcendem as exigências dos Estados-nações e que tem conseqüências nacionais de grande alcance. Os princípios deste direito definem e tratam de proteger os valores humanitários fundamentais que podem estar em conflito com as leis nacionais e que em algumas ocasiões os contradizem. Estes valores estabelecem padrões ou fronteiras básicas que, em princípio, nenhum agente político, não importa se é um representante de um governo ou de um Estado, pode cruzar” (Held, 2003:53).

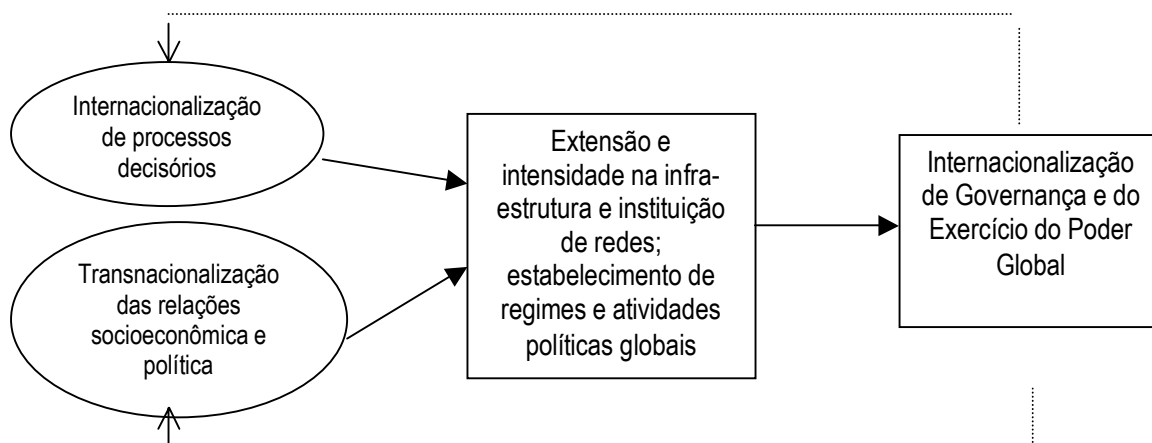
O cosmopolitismo político valoriza a condição humana, e os direitos dela decorrentes, como um meio para mediar obrigações universais e particulares, e esta mediação no nível global requer um tipo de governança baseada em princípios humanistas e de caráter liberal-democrático (VIOLA & LEIS, 2002).

Diante dos impactos políticos da globalização Held, apoiado na idéia original de Bull, conclui que se estaria diante de um novo medievalismo, isto é, um mundo de autoridades sobrepostas e de múltiplas lealdades. Estados e suas agências nacionais e intergovernamentais, autoridades regionais e mundiais, a sociedade civil organizada e as corporações privadas teriam de compartilhar poder, ação e responsabilidades sobre as políticas globais. Um mundo marcado pela inter e transnacionalização da política, como também pela desterritorialização da tomada de decisões, o desenvolvimento de organizações e instituições globais, seus regimes, a expansão do direito internacional, e um sistema estratificado de governança global, formal e informal.

Os regimes internacionais, que se expandiram amplamente nos últimos trinta anos, concorrem para a intensificação das políticas globais e são um dos meios encontrados pelos Estados para regular tais políticas. Os regimes expressariam a necessidade dos atores estatais de encontrar novos modos de interação e institucionalização de problemas globais, proporcionando estruturas de operação internacionais, assim como responsabilidade jurídica, disponibilização de informações para ações coletivas, redução de custos de transação e geração de certo grau de controle das relações internacionais e globais, normalmente anárquicas. Os regimes seriam capazes de incorporar a nova amplitude de temas e atores, com diversidade de estrutura, funções e objetivos (controle, fomento, tomada de decisão).

Tomando o conceito em Krasner (1982), um regime internacional constitui-se de normas, regras, princípios e procedimentos decisórios que regulam a ação de variados atores na cena internacional, com finalidades diversas: a busca de um bem estar comum, a manutenção de uma posição de hegemonia no cenário, o alcance de uma superioridade potencial através da formação de coligações de atores. Sua pauta acompanha o ritmo dos interesses em jogo no sistema internacional; não sendo neutros os regimes, forças desiguais atuam conjuntamente na busca de um objetivo comum, prevalecendo o poder do país ou bloco hegemônico. A figura abaixo expressa um aspecto desta política global.

FIGURA 1 – FLUXO DE REGIMES INTERNACIONAIS



Os regimes configurariam mecanismos de fortalecimento institucional da globalização, sendo diversificados nos formatos, funções e constituição, em um sistema articulado de governança. Regimes podem ser entendidos como variáveis intervenientes entre atores (base do poder) estruturas do sistema internacional, com capacidade de influência em seu processo e resultados, conforme expressa a figura acima.

No contexto de globalização, o interno e o externo na equação do processo decisório se complexifica e diversifica, incluindo variáveis locais, subnacionais, nacionais, regionais, globais e multilaterais, em um novo processo de governança. Este sistema incrementa as organizações intergovernamentais, as redes e relações transnacionais, sobretudo no aspecto produtivo e financeiro, mas também na área ambiental. A institucionalização da política global e de sua governança não é restrita a internacionalização das atividades dos governos e Estados. As redes e relações globais atravessariam os limites territoriais nacionais, fazendo emergir novas formas de transnacionalidades, organizando pessoas, coordenando recursos e informações (e conhecimento), influenciando espaços de poder político, manifestações culturais, econômicas e tecnológicas.

A cooperação e os regimes têm sido favorecidos pela convergência de um conjunto de fatores: valores domésticos (democracia, direitos humanos e justiça ambiental, bem-estar mínimo), somados à incapacidade de atingir objetivos pela ação estatal unilateral, à intensidade do fluxo de transações e comunicações, e à repetição de práticas cooperativas transnacionais, estatais e societárias.

Neste sentido se sustenta a hipótese de que a governabilidade sobre a perda de florestas e biodiversidade a partir de políticas comuns de conservação reforçaria

a possibilidade de uma ação coletiva que superasse a tendência ao convencional comportamento político egoísta dos atores internacionais, a exemplo do caso relativamente bem sucedido de proteção da camada de ozônio, pela redução de clorofluorcarbonos. O *Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil* (PPG7) será analisado posteriormente como um exemplo desta institucionalidade comum, isto é, no âmbito de um regime internacional para proteção de florestas em gestação.

A abordagem de Inoue (2003) sobre biodiversidade nas relações internacionais apresenta o conceito de um regime global no qual, para além dos aspectos interestatais ou intergovernamentais, inclui aqueles novos atores de políticas globais, buscando articular iniciativas locais e globais de conservação e uso da biodiversidade, destacando o papel de comunidades epistêmicas na conformação de processos políticos globais. Ou seja, ressalta como globais aquelas políticas com forte vinculação com questões locais, com múltiplos atores e interações, com elementos cognitivos (consciência coletiva, idéias e conhecimento disponível) e normativos formulados globalmente. Nesta perspectiva, as ações políticas se realizam, em geral, por meio de projetos que envolvem cooperação internacional e interinstitucional (nacional e subnacional), com a atuação de indivíduos, comunidades, OSCs e outros atores. São estabelecidas conexões entre estes atores e suas ações por meio de redes transnacionais e comunidades epistêmicas. Trata-se, portanto, de destacar uma prática ao mesmo tempo local e global de ação política. Regimes globais, desta forma, convergiriam abordagens domésticas, internacionais, transgovernamentais e transnacionais, perpassando atores do Estado e da sociedade.

O espaço de atuação local seria próprio da execução dos projetos ambientais e da ação comunitária. O internacional seria o espaço onde atuariam os participantes dos regimes, na viabilização de recursos de agências bilaterais e multilaterais, incluindo OSCs e cientistas. O espaço transnacional seria aquele onde atuariam redes de múltiplos atores e comunidades epistêmicas. O direito internacional do meio ambiente seria transversal aos diversos níveis.

Inoue utiliza o conceito de regime global de biodiversidade por considerar que o conceito de regime internacional convencionalmente utilizado na literatura especializada não permitiria articular iniciativas locais de conservação e uso sustentável com processos globais, pois focalizariam predominantemente relações interestatais ou ações governamentais de âmbito nacional. A autora está interessada na análise de projetos, que envolvem cooperação internacional e interinstitucional, a

atuação de OSCs, indivíduos e outros atores, muitas vezes conectados por meio de redes transnacionais ou comunidades epistêmicas. Afirma que a utilidade da abordagem de um regime global de biodiversidade consistiria na capacidade de:

“abarcar a complexidade de iniciativas locais, sintonizadas com princípios e objetivos aceitos globalmente, e envolvendo uma gama ampla de atores e arranjos interinstitucionais, internacionais e transnacionais. Essa perspectiva também ajuda a compreender a necessidade de transferências de fundo do nível global para o local, pois torna evidente a questão dos custos e benefícios da conservação da biodiversidade, que devem ser compartilhados por todos, entretanto se não existe um mecanismo de transferência, os custos tendem a ser pagos localmente, sendo os benefícios de caráter global. Os casos ilustram possíveis mecanismos de transferência de recursos do nível global para o local e evidenciam, embora não mencionado por todos os autores, a existência de uma rede transnacional de conservacionistas, que incorporam questões socioeconômicas ao objetivo de proteger a diversidade biológica. É essa rede que faz a ponte entre os desenvolvimentos conceituais globais e realidades locais e representa o caráter dinâmico do regime global de biodiversidade” (INOUE, 2003:194).

Trata-se, assim, de uma abordagem global-local para análise da conservação de biodiversidade. Este conceito seria igualmente pertinente a análise do PPG7 na medida em que ele é similar aqueles programas descritos pela autora quanto a sua estrutura, funcionamento e processo político

Um apanhado geral sobre o processo de institucionalização de políticas ambientais para temas globais nos últimos vinte anos permite concluir que tais políticas encontram limitações relacionadas à baixa capacidade de promoção de governança global, gerada pela tendência à anarquia internacional, onde os Estados seguem seus próprios interesses em detrimento de compromissos coletivos. A teoria da lógica de ação coletiva permite entender as dificuldades dos Estados cooperarem entre si, de viabilizar pressões domésticas para a cooperação internacional, mesmo tendo incentivos previsíveis para tanto, devido à instabilidade das expectativas sobre oportunidades e oportunistas, custos e benefícios. Decorre daí o desafio de construir regimes internacionais e políticas ambientais efetivas. Normalmente a efetividade de políticas ambientais implica em um conjunto de reformas internas, sobretudo nos campos econômico e institucional, quer dizer, a direção dos planos, atitudes, decisões dos agentes econômicos internos, e de sua relações internacionais seria determinante para o futuro da conservação e uso dos recursos naturais.

Os arranjos internacionais para florestas formulados desde 1992 no âmbito do sistema ONU, e particularmente o caso do *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil* (PPG7) permite explorar (descrever e explicar) um

conjunto de dinâmicas ilustrativas da globalização ambiental e seu reflexo em políticas nacionais: os conflitos de interesse, a interação na multiplicidade de atores públicos e privados, nacionais e internacionais, no mosaico de programas e projetos de conservação e uso dos recursos florestais. Este caso é portador de multiplicidades: quatro objetivos, múltiplos atores, governança abrangente e transversalidade temática em diversos programas, sob condições de cooperação internacional.

O pressuposto inicial desta tese considera que o Programa Piloto se inclui nas iniciativas voltadas para a formação de regimes de proteção da biodiversidade e controle da deflorestação, considerando as seguintes evidências:

1) seus projetos locais decorrem de articulações locais, regionais, nacionais, inter e transnacionais, a partir de motivações de caráter local e global (conservação da biodiversidade e controle de alterações climáticas, pela redução da taxa de desmatamento);

2) participam governos, organizações da sociedade civil e do setor privado, agências de cooperação técnica e financeira, disseminando uma cultura política de caráter globalista e sustentabilista. A mudança paradigmática ocorrida no pensamento e prática conservacionista a partir dos anos 80, sob a qual convergiram objetivos ambientais com as sociais, de uso dos recursos florestais se apresenta claramente neste programa; e

3) envolve a interconectividade de redes entre os múltiplos atores e comunidades epistêmicas na formulação, implementação e controle sobre o Programa;

Por outro lado, setores importantes do governo (área econômica, de infraestrutura e de políticas sociais e segurança) e do empresariado são pouco engajados no PPG7, ainda que sejam atores-chave no processo regional de desenvolvimento e influenciem diretamente na forma como os recursos naturais são extraídos, 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. Isto reflete na baixa efetividade do Programa em termos de ampliar a escala de experiências piloto bem sucedidas para o âmbito de políticas públicas mais abrangentes.

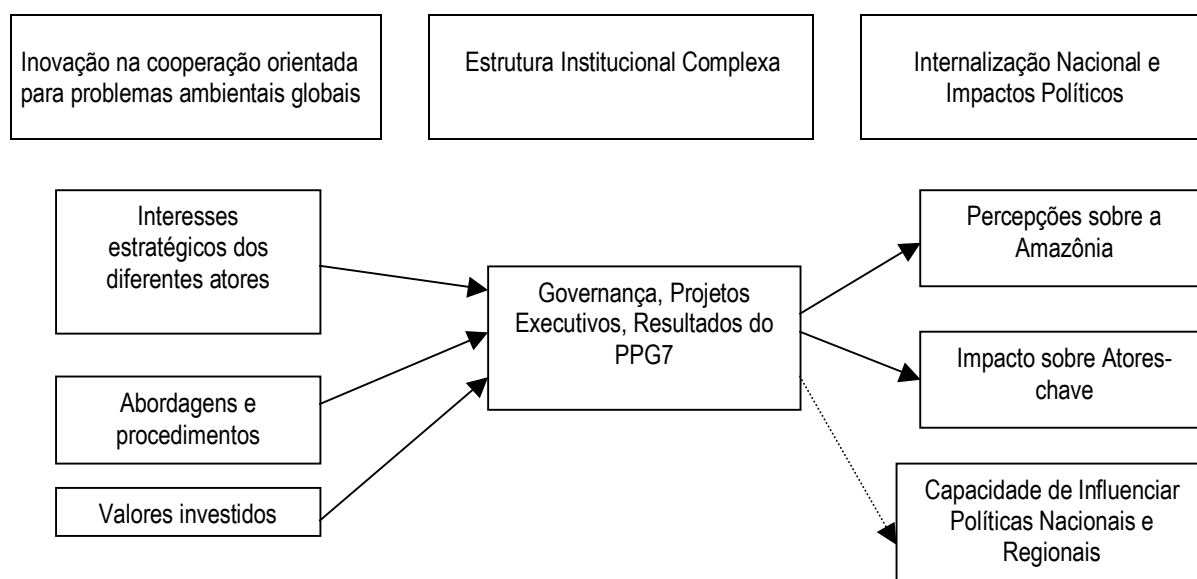
O PPG7 demonstra uma tendência de que as políticas ambientais globais representariam sobretudo um projeto político, com alto grau de normatividade, mas

ainda com institucionalização não consolidada e reduzido escopo, abrangência e repercussão nacional.

Outro pressuposto da análise diz respeito ao impacto do ambientalismo globalista na cultura socioambiental e organizacional no nível regional. O PPG7 seria internalizador do movimento ambientalista global, disseminando seus valores e práticas, como a integração de fatores socioeconômicos aos ambientais, fomento à participação e controle social, presença forte da C&T, por meio das estruturas governamentais, multilaterais, como também pelos movimentos sociais e OSCs transnacionais nele engajados. O PPG7 contribui para a globalização da política ambiental no Brasil, envolvendo atores, concepções, efeitos, conexões, expansão e governabilidade peculiares, em interação nacional – transnacional, confrontando grupos de expressões políticas *globalistas* e *nacionalistas*.

Em conclusão, em um contexto institucional complexo e de fragilidades no envolvimento dos atores brasileiros na condução de políticas ambientais globais, a síntese de pressupostos deste trabalho é: as diferentes abordagens, valores, investimentos e interesses em disputa em Programas de vertentes globais no país configuram seus processos decisórios (locais e globais), projetos e resultados alcançáveis. Estes, por sua vez, implicarão em mudanças nas concepções sobre a Amazônia e sobre as políticas de uso e conservação dos recursos florestais, inclusive sua replicação no nível regional, visando a constituição de regimes internacionais para gestão de recursos florestais, sobretudo os pan-amazônicos. A Figura 2 expressa tais pressupostos.

Figura 2 - Fluxo de Pressupostos de Tese



Questões Analíticas sobre o Objeto de Tese

A análise política e de relações internacionais sobre os problemas ambientais globais apresenta um duplo interesse: 1) refletir sobre o contexto mais geral das iniciativas de conservação de florestas experimentadas nas últimas décadas, em escala global mobilizando múltiplos atores, no âmbito dos arranjos internacionais sobre florestas; e 2) explorar o Programa Piloto como um caso de governança de múltiplos níveis (do local ao global) para conservação florestal, com ênfase nos aspectos relacionados ao seu desenho, execução, participação, gestão e governança, mecanismos, resultados de cooperação técnica e financeira, envolvendo os diversos parceiros, domésticos e internacionais, confrontados com as condições do desenvolvimento regional.

Um conjunto de questões são derivadas do primeiro item, quais sejam:

i. Quais as iniciativas internacionais de conservação e usos de recursos florestais mais expressivas promovidas nas últimas duas décadas?

ii. Considerando o conjunto de iniciativas identificadas: quais são os aspectos cognitivos sobre a conservação florestal predominantes, quais mecanismos de governança e participação tem sido implementados, quais os resultados e aprendizados mais significativos para o manejo florestal sustentável?

iii. Quais seriam as principais tendências dos projetos de conservação e manejo florestal que influenciam iniciativas no país em parceria internacional?

iv. Em que medida tais iniciativas são comparáveis ao Programa Piloto? O que pode ser aprendido com essa comparação?

As perguntas orientadoras para a análise do PPG7 são as seguintes:

i. Como é que a origem, a natureza global do problema motivador do Programa e os interesses diferenciados dos parceiros afetam a formulação de seus objetivos, as estratégias, a apropriação e a implementação deste programa no Brasil?

ii. O diagnóstico (se é que ele existiu) dos problemas e a formulação dos objetivos e estratégias do Programa incluíram a participação e aceitação dos diversos setores interessados tanto nos governos quanto nos grupos da sociedade?

iii. Como a liderança brasileira nos projetos é afetada pela inclusão ou exclusão de partes interessadas? Quais fatores poderiam explicar diferenças no

nível de apropriação entre os atores nacionais e internacionais na governança do Programa?

iv. Como os diversos participantes avaliam a efetividade dos Programa?

v. Como os resultados do Programa se inserem no contexto das políticas de conservação e desenvolvimento implementadas na Região Amazônica?

Estas são, portanto, o conjunto de questões analíticas que serão abordadas nesta tese com o objetivo de explorar as condições nas quais se experimenta um caso de governança para lidar com um tema ambiental de repercussões globais.

Métodos de Trabalho

A estratégia metodológica buscou compatibilizar diferentes abordagens: análise bibliográfica e documental, estudo de caso exploratório com viés histórico, método comparativo, entrevistas, uma enquête eletrônica e pesquisa de campo, sistematização e consolidação de informações com base em análises qualitativas.

São abordados casos derivados de processos associados ao Forum de Florestas da ONU, e em particular o caso do *PPG7* que se tornou emblemático, em termos internacionais, no que concerne ao conteúdo e formato para execução de políticas de conservação de florestas tropicais com suporte internacional. Neste caso, tratou-se de um estudo descritivo do processo histórico, da concepção e execução do Programa e, sobretudo, interpretativo com referência ao sistema teórico aqui adotado. Ele permitiu a verificação empírica do fenômeno da cooperação na Amazônia, baseada em situações distintas, institucionais, culturais e mesmo territoriais. A partir de seus resultados se podem gerar explicações causais sobre tais iniciativas, com suas tensões, coalizões e diferentes percepções sobre a preservação e uso dos recursos florestais.

A comparação deu-se pela confrontação das diferentes abordagens de cooperação inseridas no interior do Programa: do governo brasileiro, das redes sociais, das diferentes agências de cooperação técnica e financeira, do Banco Mundial.

O trabalho de campo permitiu investigar e levantar dados empíricos e documentais sobre contextos territoriais estratégicos do Programa. Neste caso foram realizadas entrevistas em nível individual e em grupo-focal, como um processo participativo de reflexão sobre a implementação do Programa Piloto, buscando o resgate de experiências e a valorização dos conhecimentos adquiridos

entre os seus participantes, contribuindo desta forma para a qualidade da análise apresentada na tese.

Os resultados apresentados na tese decorrem predominantemente de avaliações qualitativas, baseadas em análises bibliográficas e documentais, nos depoimentos de participantes-chave, bem como em indicadores de desempenho do Programa, em quesitos como fortalecimento institucional, influência em políticas públicas e dinâmicas de uso dos recursos florestais resultantes dos subprogramas e projetos do PPG7.

Análise Bibliográfica e de Documental

Procedeu-se a uma revisão da documentação e bibliografia sobre os marcos conceituais da tese e acerca do caso estudado, incluindo documentos de planejamento, relatórios de progresso e monitoramento; ajudas memória de missões de supervisão; revisões de meio termo, avaliações independentes, entre outros. As referências estão relacionadas na Bibliografia e na lista de páginas eletrônicas consultadas ao final da tese.

A análise documental de relações internacionais no PPG7, e particularmente sobre o impacto da constituição de um exemplo de cooperação entre o Brasil e os países do G7 para lidar com o tema global da proteção florestal e de sua biodiversidade, sofre de uma limitação importante, qual seja: não há um projeto ou subprograma, ou atividades e iniciativas explicitamente destinadas a este objetivo. Do ponto de vista do monitoramento, não há “marcos zeros” estabelecidos, além de documentação institucional e produtos de consultoria, que permitam uma verificação mais confiável de metas e resultados atingidos. Diferentemente da abordagem sobre manejo dos recursos naturais, desenvolvimento territorial e comunitário para os quais há projetos focados nestes temas, com um conjunto de atividades, metas, monitoria e avaliações prévias sob as quais a análise poderia ser basear.

Tomando-se a trajetória de monitoramento e avaliação do Programa⁷, desde a estratégia de formulação de indicadores gerais do PPG7 até as recentes iniciativas de promoção de relatórios analíticos e estudos de curto prazo, constata-se que não há um único indicador, ou estudo, ou análise que trate explicitamente do tema das relações internacionais no PPG7. Ou seja, aqui se explora uma base pouco documentada, cujas informações estão normalmente dispersas ou não

⁷ Realizada pelo Projeto Apoio ao Monitoramento e Análise vinculado à Coordenação do Programa Piloto, cujas atribuições incluem o monitoramento de resultados e impactos do Programa, a promoção de estudos sobre questões estratégicas e a disseminação de informações.

sistematizadas e consolidadas. Para que o trabalho analítico se torne mais inteligível foi necessário realizar um esforço descritivo das ações nesta área.

Buscou-se evitar os riscos de se contar a história do ponto de vista dos empoderados do Programa, daqueles que coordenam e documentam desejos institucionais, mais do que fatos empiricamente verificáveis. O contraponto a verdade meramente institucional são os depoimentos, as entrevistas, a história oral de quem está nas bases executivas ou beneficiárias do Programa. Por outro lado, aqui se trata muitas vezes do universo das impressões e percepções localizadas sobre o Programa. Busca-se equilibrar estes dois elementos discursivos: documentação institucional e percepções dos atores nas bases.

Análise de Dados Primários: Pesquisa de Campo, Entrevistas e Enquête

O trabalho de campo permitiu entrevistar pessoas-chave em quatro capitais amazônicas e no Distrito Federal, quais sejam (em ordem cronológica): Rio Branco/AC, Macapá/AP, Belém/PA, e Manaus/AM⁸.

Entrevistas individuais e coletivas foram realizadas de maneira semi-estruturada, utilizando um roteiro básico. A escolha dos entrevistados considerou a *representatividade* de participante-chave, e evidentemente *aspectos logísticos* relacionados a custos e tempo. Neste sentido foram entrevistados: a) dirigentes governamentais (nacionais e dos países do G7) e participantes das instâncias de coordenação do Programa, b) gerentes de subprograma e projetos, c) beneficiários, d) lideranças das Redes Socioambientais e Organizações da Sociedade Civil (OSC), e) dirigentes e técnicos do Banco Mundial, f) peritos da Cooperação Técnica e Financeira, e g) representantes do setor empresarial.

Como atividades complementares às entrevistas individuais foram realizadas entrevistas coletivas com representantes de OEMAs, MPEs, Banco Mundial, embaixadas e OSCs, permitindo checar pontos de vista divergentes e consensos, bem como a construção de visões grupais sobre avanços, entraves, lições estratégicas, oportunidades e desafios do PPG7 e dos arranjos internacionais para florestas.

Ao todo foram realizadas 65 (sessenta e cinco) entrevistas, cuja listagem segue anexa. Buscou-se equilibrar o número de entrevistas por organização em função da participação no Programa, particularmente nas instâncias de

⁸ O trabalho de campo foi realizado sob os auspícios do Ministério do Meio do Ambiente, como parte de uma avaliação independente sobre o Programa Piloto, durante 2006. Colaboraram imensamente os pesquisadores Felipe Bringel, Cecília Umetsu, Flora Pimentel, do IREL/UNB. As entrevistas e visitas em campo foram realizadas em colaboração com Rafael Pinzon, Laura Guamieri, Jorge Vivan e Rogério Pinto.

coordenação, bem como equilibrar o número de entrevistas em Brasília e nas capitais amazônicas (OEMAS/ GFA).

Em complementação, além das entrevistas foram enviados questionários aos participantes das instâncias de coordenação do PPG7, além de membros do Grupo Consultivo Internacional (IAG), OSC e especialistas. Vinte pessoas de diferentes organizações responderam a esta enquête eletrônica. As rodadas de entrevistas e questionários respondidos cobriram satisfatoriamente o conjunto das organizações participantes do Programa.

Esta introdução teórico-metodológica orienta a análise de relações internacionais sobre problemas ambientais que conectam dimensões locais às globais, abordando-se a globalização como fenômeno histórico e ferramenta analítica, particularmente em seus impactos na economia e em processos decisórios. Em seguida, na primeira parte da tese são tratados temas relativos a emergência de políticas ambientais globais, incluindo a formulação de regimes e de direito internacional para o meio ambiente, governança e transnacionalidade, e seus efeitos sobre aspectos cognitivos e processuais do sistema político contemporâneo para lidar com problemas ambientais.

PARTE 1 – GLOBALIZAÇÃO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA

Capítulo 1 – Políticas Ambientais para Temas Globais

A definição de meio ambiente em termos internacionais pode ser concebida como os *“recursos naturais abióticos e bióticos, tais como o ar, a água, o solo, a fauna e a flora, e a interação entre estes mesmos fatores; os bens que compõem a herança cultural; e os aspectos característicos da paisagem”*⁹.

Uma política ambiental pode ser definida como um conjunto de legislações, programas, projetos, ações e outras iniciativas orientadas para a conservação (e às vezes uso sustentável) dos recursos, bens e serviços ambientais. Dedicar-se à gestão dos conflitos ambientais da sociedade, envolvendo tanto o controle e fiscalização sobre os agentes públicos e privados, como incentivos e instrumentos pró-ativos nesta área. A política ambiental deveria engajar, além dos atores do Estado, as OSCs, empresários e outras organizações da sociedade civil. Esta definição é normalmente válida para o espaço nacional, como uma política de governo. Evidentemente, a análise sobre a formulação e implementação de políticas, inclusive a ambiental, depende da concepção sobre as estruturas e funções do Estado. Neste momento não interessa aprofundar tal concepção, e se adota a breve definição acima para colocar uma questão central: haveria igualmente esta possibilidade política em termos globais, uma política ambiental global?

1.1 Emergência de Políticas Ambientais Globais

Considerando uma resposta positiva, teríamos o seguinte: como definição utiliza-se o conceito de globalização de políticas e a formulação de regimes dela decorrentes; como valores, a sustentabilidade e os princípios do direito internacional do meio ambiente; como atores, um conjunto mais amplo que os estatais e nacionais orientados para a governança global; bem como, um conjunto diverso de conflitos e estratégias de gestão.

Uma resposta negativa, da não possibilidade de uma política ambiental global, consideraria sobretudo a inviabilidade de formulação e implementação global de qualquer governança, sobretudo tratando-se de um tema “sensível” como o ambiental. Esta impossibilidade derivaria da falta de interesse, ou predomínio de

⁹ “Convenção Européia sobre a Responsabilidade Civil pelos Danos Resultantes de Atividades Perigosas para o Meio”, Lugano, Junho de 1993, acessado em: http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_LI_6330_1_0001.htm.

incapacidade dos atores em articular políticas globalmente. Temas globais (se é que existissem politicamente) seriam tratados por meio de arranjos bilaterais ou de pequenos grupos multilaterais, com forte presença hegemônica.

Esta hipótese, negativa, não é negligenciável como teoria, nem muito menos remota como estratégia política. Nesta tese, porém, caracteriza-se a política ambiental global como um fato da história contemporânea, com definições, valores, atores, governança e conflitos, considerando tanto elementos normativos quanto empíricos.

Faz-se a ressalva de que as políticas ambientais consideradas globais não significam necessariamente uma participação exaustiva dos diversos atores globais, contando com a exclusão de organizações da sociedade civil do Sul e da maior parte dos países pobres e em desenvolvimento dos processos centrais de tomada de decisão (GREEN, 2004). Verifica-se igualmente certa falta de controle e transparência nas decisões, como também a imposição de tecnologias e culturas organizacionais na implementação de políticas. Além destes aspectos operacionais, destacam-se de um lado a tendência a soluções nacionalistas para tratar da globalização ambiental, reforçando a primazia da soberania e interesses nacionais sobre a conservação e uso dos recursos naturais, tal qual se verifica no comportamento do EUA, país hegemônico no atual sistema internacional, cuja tendência ao unilateralismo seria contraproducente do ponto de vista da governança global e seus regimes.

Quais seriam então as ameaças ambientais de caráter global? Quais são as práticas sociais e políticas que as estimulam ou as reduzem? Como as iniciativas de conservação se institucionalizam globalmente? Quais fatores históricos constituem a noção de globalização ambiental: seriam os fatores ecológicos, os danos globais e seus impactos; ou os fatores culturais e sensibilização social diante da perda de animais, plantas e de recursos naturais?

Estas são algumas questões que derivam da relação entre globalização e meio ambiente. A degradação ambiental, a poluição e contaminação urbana, a perda de florestas e biodiversidade, a redução da camada de ozônio e o aquecimento global, em uma cadeia complexa de eventos do local ao global, impactam e são impactados por fatores econômicos e populacionais, e geram repercussões éticas e estéticas quanto a relação humanidade-natureza. O meio ambiente é um dos temas nos quais as correlações, encadeamentos e relações de interdependência entre fatores locais e globais se tornam mais evidentes. Nesta área existem exemplos

concretos da presença de bens comuns e coletivos em termos globais, aqueles bens que todos utilizam, experimentam e compartilham simultaneamente, sem soberanias ou privações, tais como os serviços ambientais das florestas que regulam ciclos hidrológicos, climáticos e a manutenção de biodiversidade.

Os antecedentes históricos da ampliação contemporânea dos danos ambientais e sua sensibilização social remetem a constituição das sociedades modernas e industriais, conformadoras de grande alteração de paisagens e do meio ambiente. Por exemplo a ocupação europeia das Américas, a expansão das fronteiras agrícolas e a *revolução verde*, assim como a expansão social sobre o meio natural decorrentes da urbanização. Particularmente no pós-guerra, com o advento de uma série complexa de argumentações científicas e éticas sobre os danos ambientais, bem como o desenvolvimento de meios de supervisão, registro e avaliação socioambientais, os problemas e interações do ambiente global emergiram com força na opinião pública e nas instituições.

Contemporaneamente a relação entre ambiente, economia, política e demografia tem sido abordada como derivada dos impactos da escassez de recursos para uso humano, que geram migrações intra e internacionais, pressão ambiental e disputa por recursos como água, terras agricultáveis, acesso ao mar e recursos florestais. A utilização de recursos naturais, bens e serviços ambientais têm sido objeto de disputa política na história recente das relações internacionais. Na literatura especializada, encontra-se uma série de explicações naturalistas para motivar atitudes ora de cooperação, ora de conflito em relação ao uso de bens e recursos ambientais comuns. A título de exemplo, pode-se citar os trabalhos do Clube de Roma e da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que consideram a escassez de recursos naturais como a principal causa de vários focos de tensão política nas mais diversas regiões do planeta (WARD e DUBOS, 1973/ CMMAD, 1988), partindo do pressuposto de que os recursos naturais possuem características estratégicas e de segurança nacional. Como cita o relatório *Nosso Futuro Comum*:

“Além dos problemas interligados de pobreza, injustiça e pressão ambiental, a competição por matérias-primas, e energias não-renováveis também podem criar tensões. A busca de matérias-primas foi em grande parte responsável pela competição entre as potências coloniais. Os conflitos do Oriente Médio contêm inevitavelmente as sementes da intervenção de uma grande potência e de uma conflagração mundial, em parte devido ao interesse mundial pelo petróleo” (CMMAD, 1988:56).

Nos anos 80, um elenco de fatores divulgados por meio de relatórios oficiais, de OSCs e diagnósticos diversos, apresentava como hipótese a crise da

sobrevivência da humanidade frente à degradação ambiental, instigando a comunidade internacional a um estado de alerta. Dentre os problemas mais críticos foram listados: a elevação do nível dos oceanos; salinização crescente dos solos agricultáveis; extinção de espécies da fauna e flora; a crise energética e o risco da disseminação da energia nuclear; os grandes investimentos mundiais na indústria bélica; o surto de doenças transnacionais (AIDS e cólera); os riscos do *boom* populacional; o aumento nos níveis de pobreza e da miséria em nível global. Ganharam evidências, então, as teses da *desordem ecológica planetária* e da finitude e escassez dos bens da natureza, primordiais à sobrevivência da espécie humana, quais sejam, os recursos hídricos, o ar, a fauna e a flora, o solo e os mais diversos não-renováveis. De fato, os dados disponíveis sobre a perda de fauna e flora, sobre as emissões globais de carbono, da destruição do ambiente marinho, do aumento populacional, de contaminação transfronteiriça (chuva ácida, poluição de rios comuns), entre outros fatores na contemporaneidade não tem nenhum paralelo histórico (HELD, 2002).

Ao mesmo tempo, ocorreu uma revalorização da natureza, dos sistemas ecológicos, bens e serviços ambientais, os quais se transformaram em foco das maiores atenções político-institucionais. A sustentabilidade do sistema econômico passou a ser percebida como sinérgica aos ecossistemas do planeta, vinculada a uma única biosfera que lhe dá suporte. O alerta ecológico geral, enfim, chamou a responsabilidade da ação política concertada nacional e globalmente.

Para além da conscientização sobre as mudanças no ambiente físico e biológico da Terra, o despertar da problemática ambiental no campo político é contemporâneo ao contexto mundial do período Pós-guerra Fria, que intensificou o processo de mudanças no sistema internacional nos níveis político, econômico e cultural. Neste novo contexto destaca-se também a emergência de novos temas na pauta de relações internacionais, como a ecologia, o narcotráfico, as migrações, entre outros, antes abafados pela hierarquização das questões de estratégia militar, que ocupavam prioritariamente as agendas de política externa no período de Guerra Fria.

Nota-se, por outro lado, que o gerenciamento e a resolução de problemas mundiais relacionados com políticas ambientais globais também têm se deslocado da esfera estrita do aparelho do Estado para o escopo ampliado da comunidade mundial, dando espaço aos chamados novos atores: os setores privados e às organizações não-governamentais (OSCs), sindicais, os movimentos ecológicos e sociais, entre outros com certa capacidade de influir na opinião pública e nas

decisões de governo, além de organismos internacionais e redes transnacionais. Presencia-se então uma incorporação do argumento ambientalista por parte de agências governamentais, partidos políticos, lideranças e instituições mundiais e o fortalecimento de iniciativas orientadas em prol desta temática. Conforme expressa o quadro abaixo, desde o final do século XIX verifica-se o aumento no número de associações e organizações internacionais, tratados e ministérios nacionais para lidar com questões ambientais.

QUADRO 3 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS				
	1880	1950	1970	1990
Associações ambientais internacionais	0	0	3	60
Tratados ambientais	2	22	81	160
Organizações ambientais internacionais	0	18	58	67
Ministérios ambientais nacionais	0	26	72	170

Adaptado de HELD (2002:482).

Porter & Brown (1991) vêm nas políticas ambientais globais três características básicas, quais sejam: 1) as discussões ambientais globais são mais bem tratadas e tendem a gerar compromissos mais eficazes em fóruns multilaterais; 2) o exercício do poder na política ambiental tende a refletir a distribuição de forças na economia global; 3) as soluções contra danos ambientais, ou pró-conservação, remetem a um conjunto de soluções de caráter cooperativo e desmilitarizado. Particularmente importante é a influência econômica na definição das dinâmicas políticas na área ambiental, tanto nos níveis locais e nacionais, quanto internacional, ou seja, as posições e capacidades dos países na área ambiental também estariam determinadas por certa estratificação econômica. Os países industrializados, nesta perspectiva, por serem economicamente mais robustos teriam mais capacidade para definir a pauta e tomar decisões de políticas ambientais devido a sua disponibilidade de recursos humanos, técnicos, tecnológicos e, sobretudo, financeiros para garantir a efetividade da decisão.

Para estes autores a política ambiental global conectaria o biofísico ao político, como também as dimensões locais à globais. Quanto aos atores da política global, destacam os Estados com papel central, como seus principais executores. Incluem as organizações internacionais, como elementos importantes no estabelecimento da agenda, na mediação do processo de formação de regimes ambientais e na interlocução com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Considerando os fatores econômicos como decisivos no processo político, as corporações multinacionais teriam grande capacidade de influenciar os Estados e os

regimes, bem como suas atividades provocariam impactos diretos e indiretos no ambiente global.

Ressaltam porém a importância do crescimento da participação política global de OSCs e movimentos sociais nas políticas ambientais, que também participariam e controlariam a formulação da agenda, bem como nas negociações e formatação dos regimes e políticas públicas, incluindo a execução de projetos. Tais organizações são caracterizadas em três tipos principais: 1) organizações grandes, com número expressivo de militantes e filiados, atuantes dos níveis locais ao nacional; 2) OSCs internacionais, especialistas e profissionalizadas, atuando em redes e pólos macro-regionais; e 3) organizações de pesquisa, com capacidade de influenciar movimentos sociais, a opinião pública, líderes políticos, governos e organizações internacionais. Uma perspectiva teórico-metodológica exclusivamente focada nas relações internacionais como algo interestatal ou estatocêntrico pouco observariam este aspecto civil. O PPG7 é um caso exemplar para análise da participação da sociedade civil em políticas ambientais de cunho global, pois mobiliza conjuntamente ativistas e cientistas, e organizações governamentais, internacionais e multilaterais.

Do ponto de vista temático apontam tanto convergências quanto divergências entre a conservação ambiental e o uso socioeconômico dos recursos naturais, tais como os fatores que confrontam a criação de unidades de conservação aos interesses por reforma agrária, mudanças no uso da terra, redistribuição de poder sobre o uso de recursos naturais, e a tensão entre soberania nacional sobre tais recursos e motivações internacionais pelo seu uso e/ou benefício coletivo.

Hurrell & Kingsbury (1992) destacam relações entre dano ambiental, economia, segurança e política internacional, da seguinte maneira: a exaustão de recursos naturais tenderia a gerar pobreza, pressão populacional e migração, que por sua vez tendem a produzir disputas, conflitos e insegurança diante da escassez. Qual gestão política mais adequada para a mediação deste tipo de conflito ambiental? Uma resposta seria aquela gerada pela Comissão Brundtland: soluções para a sustentabilidade global, reconhecendo a interdependência econômica e responsabilidades socioambientais dela decorrentes, sem as quais a conservação tenderia a se isolar no campo protecionista. Isto em forma normativa evidentemente implicaria em distribuição de recursos, riqueza e poder no sistema internacional, o que não parece muito razoável com a prática realista da maior parte dos Estados.

Uma das conseqüências importantes desse novo cenário é a incipiente (re)elaboração de conceitos tradicionalmente aceitos no meio internacional, como soberania e nacionalidade, a partir da discussão de temas como segurança dos recursos naturais e dos bens comuns globais, cuja repercussão, mais do que meramente episódica, acarretaria conseqüências sobre princípios e padrões éticos nas relações intergovernamentais.

Hurrell (1994) destaca pelo menos duas conseqüências estruturais das políticas ambientais globais para o Estado, a saber: 1) os regimes e organismos internacionais complicariam a adoção de princípios e normas convencionais das relações internacionais, como a soberania nacional, ainda que não houvesse nenhum outro conceito legítimo, representativo e eficaz que possa substituí-lo; e 2) a abordagem dos problemas ambientais globais desafiaria a capacidade estatal autônoma para solucioná-los adequadamente.

A multiplicidade de atores domésticos, internacionais e globais sobrepõe interesses e disputas nas políticas ambientais globais. A quem interessaria conservar florestas nacionais, limitando seu uso e impondo penalidades aos usuários? No caso da Amazônia, conservar florestas interessa a setores das redes de movimentos sociais e OSCs locais e globais, de governos (municipais, estaduais e federal), de empresários, de fundações, de organizações internacionais e multilaterais. Quanto a limitação do uso há muitas controvérsias entre os já citados. Mas há também os que se opõe radicalmente ao conservacionismo, como setores de governo (também nos três níveis), militares, empresários nacionais (madeireiros, sojeiros, pecuaristas, mineradores) e seus parceiros internacionais. Ou seja, há grande sobreposição de atores e de interesses internos e externos, cujas condições permitem por exemplo que uma freira americana venha a tornar-se mártir amazônico daqueles que defendem os interesses sociais e ambientais locais, conforme citado na introdução da tese.

Held destaca quatro mecanismos pelos quais as políticas globais se organizam para dar respostas às demandas de conservação ambiental, quais sejam:

“as redes culturais, intelectuais e científicas que investigam e expõem as formas globais e regionais da degradação ambiental, e que são capazes de construir e disseminar os modelos de interconexão ambiental global; as redes e organizações políticas internacionais e transnacionais que tratam de regular a degradação ambiental; as instituições legais, as convenções e os protocolos ambientais globais e regionais vistos em termos de seu número, sua cobertura e sua capacidade de intervenção; e os dois fatores anteriores na medida em que interagem com a conduta das instituições políticas

internas, com os movimentos e lutas ambientais, os modelam e os determinam” (HELD, 2003:471).

As estratégias estritamente nacionais seriam limitadas frente à amplitude e complexidade dos problemas ecológicos colocados em sua agenda. Pode-se afirmar, contudo, que a ação internacional ajustada para a área ambiental deverá encontrar dificuldades de variadas ordens: desde o dissenso sobre a identificação de problemas comuns e a implementação de políticas ambientais, até as disputas ocorridas no processo de elaboração de acordos que tratem das transferências de tecnologias e das contrapartidas financeiras às restrições ao crescimento, ou em apoio ao desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1988; CIMA, 1992; IPEA, 1993). Historicamente mantém-se uma questão básica nas rodadas de negociação ambiental, a saber: como distribuir o ônus da preservação ambiental no interior do sistema internacional ou, pelo menos, entre aqueles países que se dispõem a participar dos regimes internacionais para a produção e utilização de recursos, bens e serviços ambientais?

A política ambiental global também apresenta altos graus de estratificação, dado que os países têm uma participação no ambiente global bastante variada, pois degradam e conservam os recursos naturais em escalas espaciais diferentes, e por isso detêm interesses e assumem compromissos ambientais desigualmente. Por exemplo, em termos temáticos, há certa predominância no direcionamento das políticas globais ambientais no sentido sugerido pelos países industrializados. Como sugere Keohane, essa situação resultaria de uma existente assimetria de poder político frente à questão ambiental, considerando a maior capacidade organizacional e da influência política dos grupos ambientalistas nas democracias ricas, relativamente aos das demais áreas, podendo também refletir a distribuição internacional de poder político, pela qual a pressão exercida sobre países relativamente fracos politicamente seja mais vantajosa do que a sobre Estados poderosos (KEOHANE, 1992).

De forma geral, os países industrializados têm atuado em fóruns internacionais e globais no sentido de criar obrigações ambientais globais que adotem padrões tão avançados quanto os seus, com vistas a minimizar eventuais perdas de competitividade internacional que poderiam derivar da legislação ambiental doméstica. Os países em desenvolvimento têm atuando nos regimes internacionais tanto no sentido de minorar críticas externas por danos ambientais (desflorestamento, por exemplo), quanto para reiterar suas reivindicações históricas

por recursos adicionais, tecnologias e conhecimentos adaptados ao manejo dos recursos naturais.

1.2 A Globalização da Política Ambiental no Brasil

De forma geral a política externa brasileira (PEB) no século XX se caracterizou pelo foco no crescimento econômico e na busca da autonomia, no sentido de constituir alternativas que ampliassem sua margem de manobra nas relações internacionais e evitassem iniciativas limitantes ou restritivas aos objetivos nacionais. Neste sentido, houve historicamente certo predomínio na condução dos negócios externos do país baseado naquilo que Cervo (2001) chamou de “*nacional-desenvolvimentismo*”, com forte conotação econômica, adaptando-se aos diversos condicionamentos internos-externos (FONSECA JR, 1990; CERVO, 2001; MÜLLER, 2003). Durante os anos 1990 este padrão foi impactado pela intensificação do processo de globalização multisetorial, provocando a introdução de novos paradigmas de tendência liberal (CERVO, 2001). A PEB ambiental tendeu a seguir este padrão.

Durante todo o regime militar (1964-1985) e em parte do governo civil de José Sarney (1985-1989) predominou uma postura defensiva diante das pressões externas para lidar com os problemas ambientais. O governo brasileiro interpretava tais problemas como sendo de foro estritamente interno e alegava o direito pela autodeterminação no uso dos recursos naturais dentro de suas fronteiras. Portanto, via de regra as pressões de governos e redes transnacionais eram consideradas tentativas de bloquear o desenvolvimento nacional, ou meio de ingerência nos assuntos internos. Diante das crescentes taxas de desmatamento ocorridas desde os anos 1970, aliadas a maior sensibilidade global aos danos e impactos ambientais, o Brasil tornara-se um vilão do meio ambiente global.

Entretanto, tal postura não mais se sustentaria diante das condições objetivas nacionais e internacionais a partir dos anos de 1980, considerando tanto pressões internas, pelo processo de democratização do país e a crescente ascensão dos temas ambientais nas agendas de grupos nacionais (inclusive com impactos sobre a nova Constituição de 1988), quanto pressões externas, já que os processos de globalização, regionalização e transnacionalização acirravam interdependências e desafiavam a separação tradicional entre o externo e o interno. Para modernizar o país não haveria outra opção mais realista do que aderir minimamente aos regimes internacionais de meio ambiente (GUIMARÃES, 1986).

Diante de um novo quadro foram processadas readaptações, mudanças de paradigmas e postura do governo brasileiro na formulação e operação da PEB ambiental a partir da administração de Sarney, atingiram certo ápice ao redor da Conferência da ONU para Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio Janeiro, em 1992, e passaram a uma fase de consolidação (erros e acertos) ao longo dos anos 1990 (CANÍZIO, 1991; ABDALA, 2000).

O lançamento do *Programa Nossa Natureza* (PNN) e a criação do *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA) resultaram deste novo cenário de impactos e respostas à globalização ambiental (MÜLLER, 2003). O PNN foi criado como um amplo programa de proteção ambiental, incluindo zoneamento ecológico-econômico para o planejamento regional na Amazônia, a criação de Reservas Extrativistas, a proibição de importação de madeira não-processada, a suspensão provisória de incentivos fiscais à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) associados aos danos ambientais, entre outras medidas que se implementadas teriam impactos na expansão das frentes de desmatamento.

O PNN foi lançado e disseminado com recursos de mídia até então incomuns na área ambiental; e pode ser entendido também como reação às críticas e pressões operadas por instituições internacionais, governos estrangeiros e redes transnacionais de ativistas ambientais (PADUA, 1989; KOHLHEPP, 1992). Já o IBAMA foi criado, em 1989, a partir da fusão da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), da Superintendência da Pesca (SUDEPE) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), com vistas a executar a política ambiental proposta no PNN.

A preocupação com as condicionalidades ambientais de vertente globalista sobre a soberania nacional, bem como sobre a possível tutela mundial que incidiria sobre os recursos naturais do país manteve-se como fator importante na racionalidade dos decisores da PEB ambiental. Por outro lado, um sentido pragmático e estratégico se manifestava na diplomacia ambiental brasileira em torno da Rio-92, como observou Müller (2003), buscando remeter os problemas ambientais à falta de desenvolvimento ou à formas perversas de crescimento, geradoras de poluição da pobreza, associadas a relações internacionais insustentáveis. Em 1992, o então ministro das relações exteriores, Celso Lafer, argumentava que a PEB ambiental estava em fase de adaptação criativa e visão de

futuro buscando nos marcos das potencialidades e limites internacionais aquilo que melhor atendesse os interesses do país e da comunidade internacional¹⁰.

Esta adaptação converteu-se em maior protagonismo liberal e globalista ao longo dos anos 1990 durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), com a participação ativa da diplomacia brasileira em diversos regimes internacionais ambientais, bem como a internalização de políticas deles decorrentes, tais como o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o Experimento de Grande Escala Biosfera-Atmosfera (LBA), iniciativas do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF), o Programa Nacional de Ecoturismo (Proecotur), e o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), todos desenvolvidos em cooperação técnica e financeira internacional, e com ampla participação de atores dos níveis locais ao global.

Contudo, segundo Lisboa (2002), a PEB ambiental neste período não pode ser considerada exatamente como algo consolidado, pois lhe faltaria princípios claros, objetivos e estratégicos. Ao analisar o comportamento do Itamaraty em negociações entre os anos 1989 a meados dos anos 2000, quais sejam: a “*Convenção da Basileia*” que trata de comércio internacional de resíduos perigosos; o “*Protocolo de Cartagena*” na área de biosegurança; o “*Protocolo de Estocolmo*” relativo aos poluentes orgânicos persistentes (POPs); e a “*Convenção de Mudanças Climáticas*”, a autora conclui que com exceção deste último, a diplomacia ambiental privilegiaria interesses econômicos de curto prazo, em detrimento de maior racionalidade ambiental.

Anota-se que a conclusão desta autora está associada por um lado ao método consultivo do Itamaraty, que ao colocar na mesma mesa de negociações nacionais interesses tão díspares quanto, por exemplo, os do setor químico com os ambientalistas (invariavelmente com menor peso político para o segundo), tenderia a gerar freqüentes posicionamentos “*ambíguos e contrários, intercalados por omissões sistemáticas*”. Este seria um problema típico de governança ambiental onde múltiplos atores com interesses e forças desiguais negociam a formulação de políticas. Por outro lado, o comportamento da diplomacia ambiental seria resultado de uma abordagem neoliberal que tanto privilegiaria as questões econômicas no topo da hierarquia decisória, quanto interpretaria as restrições e obrigações resultantes dos regimes ambientais em sua maior parte como barreiras não-tarifárias para bloquear as exportações dos países em desenvolvimento aos desenvolvidos.

¹⁰ LAFER, Celso, “Nova ordem ambiental à vista” in: *Jornal do Brasil*, 31 de maio de 1992 – citado em MULLER, 2003.

A globalização da política ambiental no Brasil, segundo Viola (1998), envolveria atores, concepções, efeitos, conexões, expansão e governabilidade peculiares, em interação nacional – transnacional, cujas dimensões são as seguintes:

“a transnacionalização em graus diversos dos atores nacionais da política ambiental nacional (agências governamentais, empresas, ONGs) combinando com o aumento da presença de atores plenamente transnacionais (ONGs e corporações transnacionais, bancos multilaterais, agências da ONU, comunidade científica) produzindo a formação de clivagens e alinhamentos transnacionalizados; o desenvolvimento de uma concepção transnacionalizada da agenda ambiental por parte dos setores crescentes dos atores sociais nacionais; o efeito multiplicador da aceleração da globalização econômica, política, cultural, comunicacional sobre a globalização ambiental; o crescimento rápido das conexões organizacionais, políticas, pessoais, financeiras, comunicacionais entre os diversos ambientalismo nacionais; a rápida expansão de ONGs internacionais cujo centro organizacional-financeiro encontra-se nos países desenvolvidos e que tem grande capacidade de influência sobre os ambientalismo nacionais nos países desenvolvidos, emergentes e estagnados; e a preocupação crescente com questões de governabilidade global (formação de regimes e autoridades inter e transnacionais) por parte dos diversos atores nacionais” (VIOLA, 1998:10).

Destaca ainda algumas características específicas do Brasil, tais como: influência variada da Rio’92 no país, na Sociedade e Estado, e dos padrões internacionais de gestão ambiental nas empresas e gestão pública; a visão globalista de elites política e econômica; reconhecimento mundial (governos, OIs, multilaterais, ONGs) sobre a importância (ecológica e estética) da Amazônia para o ambiente global, implicando inclusive em coalizões políticas transnacionais orientadas para sua conservação e uso sustentável.

Nesta perspectiva os atores se caracterizam a partir da localização de seus valores e práticas, da seguinte maneira: Nacionalistas (primazia do Estado-Nação) versus Globalistas (escala mundial); Sustentabilistas (determinação da proteção ambiental associada com desenvolvimento econômico) versus Predatórios (prioridade ao desenvolvimento econômico em detrimento da conservação); e Progressistas (favoráveis à redistribuição do poder político e renda, em níveis nacional e internacional) versus Conservadores (manutenção do *status quo* político e econômico).

Tais clivagens podem ser aplicadas ao estudo dos interesses e coalizões geradas no interior do Programa Piloto, bem como ao seu exterior, aqui entendido como aqueles atores que não estão incluídos por motivos programáticos e/ou

políticos, ou auto-excluídos devido às críticas que fazem ao Programa. No PPG7 haverá predomínio das vertentes ambientalistas globalistas e nacionalistas, de viés progressista. Estas tendem a confrontar as visões conservadoras e predatórias que hegemonomizam a maior parte dos subsistemas políticos na Região Amazônica.

A característica dos setores nacionalistas é questionar a qualidade dos convênios internacionais, que estariam em sua maior partes atadas a condicionalidades que privilegiam políticas ambientais restritas, sem interligá-las às questões sociais emergentes, porém, exigindo, esforços macroeconômicos de peso. Nessa perspectiva, os nacionalistas expressam os riscos dos acordos de cooperação levar o país a renunciar uma política nacional consistente, definida autonomamente, em troca dos fluxos de recursos externos, sempre vulneráveis às oscilações do mercado e dos modismos internacionais.

Ainda nessa perspectiva, ressalta-se a constante “pirataria intelectual” daquelas organizações que pesquisam na Amazônia brasileira, coletam seus dados e finalizam seus trabalhos sem oferecer nenhuma contrapartida financeira ou tecnológica ao país. Se há um certo nacionalismo ambientalista, há também, da parte dos nacionalistas, um certo pragmatismo responsável, segundo o qual os recursos externos seriam sempre bem-vindos, desde que se adequassem às prioridades econômicas e ambientais nacionais (PERICÁS NETO, 1989; GONÇALVES, 1989; BENCHIMOL, 1992).

O ponto de vista característico do grupo *globalista* se fundamenta numa postura mais internacionalista; destacando a fragilidade financeira e tecnológica do país, bem como a importância de se apropriar dos fluxos de recursos externos para o meio ambiente, isto é, a necessidade de participar mais intensamente do mercado ou do sistema financeiro verde. Muitas vezes seus atores percebem os custos da cooperação, ressaltam, todavia, os seus benefícios. Mais do que isso: para alguns, a cooperação internacional, além de necessária, é uma virtude ecológica e científica (VIGEVANI, 1995; ABDALA, 2000).

Transversalmente a estes grupos verificam-se tensões entre os atores de execução local e estadual e os órgãos centrais da administração federal, sobretudo aqueles dedicados à formulação da política externa brasileira. Igualmente são reveladas tensões entre os executores de políticas ambientais que atuam na região amazônica, sejam eles governamentais ou não-governamentais. As controvérsias sobre a cooperação internacional no espaço amazônico confrontam dois pontos de vista diferentes que parecem revelar dois ou mais “Brasis” – para usar uma

expressão já conhecida – ainda que não se trate exatamente de países distintos, mas, sim, de grupos que disputam o poder no interior do mesmo e complexo sistema político.

De um lado, um “Brasil” que possui uma realidade vinculada mais ao valor *soberania nacional*, administrado por aqueles que pensam as relações de poder entre as nações através da ciência, da tecnologia e do meio ambiente (CANÍZIO, 1991; ALMINO, 1993). De outro lado, um “Brasil” que busca adequar-se ao processo de *globalização ambiental*, guiado por aqueles que executam políticas neste campo e se defrontam com dificuldades de ordem financeira, tecnológica e em recursos humanos, e que se sustentam no poder na medida em que dão respostas às demandas sociais locais (GEA, 1995).

Considera-se, portanto, que o percurso que desaguou em posturas mais globalistas na PEB ambiental mantém três pontos relativamente comuns em sua história recente: 1) os temas florestais, particularmente os amazônicos, mantêm-se como temas sensíveis entre as lideranças nacionais, sempre reativos a qualquer idéia que a entenda como patrimônio comum da humanidade; 2) a reafirmação dos vínculos entre conservação ambiental com desenvolvimento econômico; e 3) a cooperação internacional orientada para proteção ambiental deve considerar as responsabilidades comuns, mas diferenciadas na implementação de soluções coletivas, com ênfase na ajuda financeira e transferência de tecnologias dos países desenvolvidos aos demais.

Em meio ao confronto de valores e práticas que vão do localismo e nacionalismo, ao regionalismo e globalismo, emerge progressivamente a percepção de que os problemas que estão ocorrendo na biosfera é hoje aguçada pelos impactos da interdependência entre as nações (KEOHANE, 1989). Com efeito, a diversidade de recursos e de capacidades tanto na área política quanto na econômica, que foram tomados como sendo de domínio do Estado, a partir desse fenômeno passaram a ser percebidos como desigualmente distribuídos no meio internacional pondo a descoberto que políticas internas provocam impactos involuntários nos diversos atores do sistema internacional. Frente a esse cenário, afirma-se que contemporaneamente os Estados estariam sujeitos à diversas vulnerabilidades recíprocas; situação que provoca uma maior cooperação seja na busca do bem comum seja na minimização dos custos da ação política nos temas globais (LAFER, 1981; VIOLA e LEIS, 1989).

Neste sentido, vislumbra-se um novo ciclo de institucionalização das relações internacionais baseada no desenvolvimento de direitos e na formação de regimes que orientem e regulem o uso e conservação dos recursos naturais.

Capítulo 2 – Institucionalização, Resultados e Efeitos de Políticas para o Meio Ambiente Global: Direito, Regimes Internacionais e a Soberania do Estado

2.1 – Direito Internacional sobre Meio Ambiente em Perspectiva Histórica¹¹

Os primórdios da legislação internacional para proteção ambiental remontam meados do século XX, quando predominava um certo utilitarismo ambiental, quer dizer, com foco na proteção de fauna e flora que fossem úteis à sobrevivência humana. Em 1941, foi tomada a primeira decisão da jurisdição internacional relativa ao ambiente, o chamado “caso da *Fundição de Trail*”, cuja decisão declarou que um Estado não teria o direito de usar o seu território ou permitir o seu uso de modo a que sua fumaça causasse prejuízo no território de outro Estado, ou nas propriedades das pessoas que nele se encontrem.

Nos anos 50 datam as primeiras tentativas de reduzir a poluição do mar por hidrocarbonetos com a Convenção de Londres, em 1954. Na década seguinte, a Convenção de Paris, em 1960, inicia a regulação do uso da energia nuclear. Em 1968, porém, dissemina-se a consciência da crise ambiental em amplitude global, incluindo a necessidade de mudança de paradigmas relativos ao uso dos recursos naturais, e um conjunto de iniciativas internacionais são tomadas. Na Europa destacam-se duas declarações, uma sobre a poluição do ar, e outra sobre a preservação das águas doces; na África diante das históricas caçadas e safáris, também em 1968, a Convenção Africana deliberara sobre a conservação da natureza (KISS, 2004). Em dezembro do mesmo ano, a Assembléia Geral das Nações Unidas convocara uma conferência mundial sobre o ambiente.

A Conferência da ONU para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia), em 1972, é um dos marcos históricos na definição de políticas e do direito internacional do meio ambiente. Sua declaração final e 26 princípios definem a prática da proteção do ambiente e mencionam os instrumentos da política ambiental: a planificação e a gestão por parte de instituições nacionais, o recurso à ciência e tecnologia, a troca de informações e a cooperação internacional. O direito

¹¹ Nesta tese aborda-se o direito internacional do meio ambiente com base na obra de Kiss (2004).

internacional é orientado à responsabilidade por danos ao ambiente e à reparação das vítimas.

Esta conferência afirmou o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade, e a condições de vida num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar. Afirmou também que os recursos naturais da Terra deveriam ser preservados no interesse das gerações presentes e futuras. O princípio 21 estabelece:

“Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos de acordo com a sua política ambiental, e têm o dever de fazer que as atividades exercidas nos limites da sua jurisdição ou sob o seu controle não causem danos ao ambiente noutros Estados ou em regiões que não relevem de nenhuma jurisdição nacional.”
(PNUMA, 1991:12)

Inicialmente a atividade legislativa internacional, assim como as nacionais, visavam essencialmente a preservação do ambiente de forma setorial: proteção das águas (doce e mar) e atmosférica, a proteção da fauna e flora selvagens, tais como expresso a seguir.

I. A Proteção do Meio Marinho Contra a Poluição

A Convenção sobre o Direito Marítimo adotada em 1982 é um tratado universal que abrange o conjunto da matéria, mas que só entrou em vigor doze anos mais tarde. Em 1973, em Londres, foi adotada a Convenção para a Prevenção da Poluição pelos Navios, no âmbito da Organização Marítima Internacional; é comumente chamada Convenção MARPOL (de *“Marine Pollution”*).

II. A Proteção das Águas Continentais:

A conservação das águas revela uma enorme variedade segundo a sua situação física - águas de superfície e águas subterrâneas - e geográfica, mas também sob a influência de fatores econômicos, sociais, históricos e políticos. Além disso, o uso das águas doces é extremamente variado: alimentação, usos domésticos múltiplos, piscicultura, irrigação, indústria. Esta complexidade acentua-se ainda mais quando é necessário enfrentar problemas de poluição no nível internacional. No ambiente da Comunidade Europeia foi produzida a Convenção Sobre a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais, em 1992 (KISS, 2004). Na área do MERCOSUL há regulações para o uso do “Aqüífero Guarani” e da “Bacia da Lagoa Mirim”. Na Amazônia continental,

a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) tem atuado para definir um regime de gestão dos recursos hídricos da bacia regional.

III. A Poluição Atmosférica

Ao longo dos anos 1980 este problema tornou-se o principal fator da regulamentação ambiental em termos globais, dado que é na atmosfera que os poluentes se propagam mais depressa e percorrem distâncias particularmente importantes. Conforme a Convenção sobre a poluição atmosférica a longa distância, adotada em Genebra, em 1979, a poluição atmosférica é entendida como introdução na atmosfera pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia com ação nociva capaz de pôr em perigo a saúde humana, danificar os recursos biológicos e os ecossistemas, deteriorar os bens materiais e ameaçar ou prejudicar as atividades humanas, sendo a expressão poluentes atmosféricos entendida no mesmo sentido.

IV. A Proteção da Fauna e da Flora Selvagens

Na Europa destaca-se a *Convenção de Berna*, de 1979, relativa à conservação da vida selvagem. O Brasil é signatário da Convenção de Ramsar, de 1971, relativa às zonas úmidas de importância internacional. Este instrumento convida cada uma das partes a designar pelo menos uma zona úmida que deverá conservar, criando unidades de conservação. Estas zonas estão inscritas em uma lista internacional e a sua conservação é seguida por um organismo internacional e por reuniões periódicas das partes. Dois outros aspectos são complementares à proteção da fauna e da flora selvagens: o comércio e o transporte internacionais de espécies em extinção e/ou ameaçadas. Neste caso, destaca-se a Convenção sobre o comércio internacional das espécies selvagens da fauna e da flora ameaçadas de extinção, assinada em Washington em 1973, muitas vezes designada CITES segundo o seu título inglês¹².

Kiss (2004) observa que no final dos anos setenta tornou-se cada vez mais claro que, embora a proteção do ambiente impusesse a necessidade de uma regulamentação nos diferentes setores ambientais, esta abordagem não podia ser considerada suficiente. Havia que controlar não apenas os meios atingidos pela poluição, mas também as próprias substâncias poluentes. Sobrepôs-se assim à regulamentação setorial uma regulamentação transversal, orientada para as substâncias tóxicas e perigosas, bem como para as radiações.

¹² Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

As substâncias tóxicas e perigosas são basicamente os produtos químicos e resíduos, na sua maior parte de origem industrial. A regulamentação da produção através dos instrumentos jurídicos habituais é uma tarefa difícil, pela importância dos parâmetros técnicos a ter em conta. No plano global, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA) elaborou um Registro internacional das substâncias químicas potencialmente tóxicas com informações pormenorizadas sobre as substâncias químicas mais importantes. A regulamentação internacional centrou-se essencialmente na circulação dos resíduos, em particular os perigosos, através das fronteiras.

Atendendo as preocupações para lidar com os riscos causados pela utilização dos materiais nucleares, organizaram-se controles no plano internacional, sobretudo para regulamentar a produção de energia, e a cooperação entre Estados se intensificou a fim de eliminar os perigos representados por usinas nucleares. A Agência Internacional da Energia Atômica, organização intergovernamental sediada em Viena, recomenda normas de segurança para as usinas, essencialmente sob a forma de Códigos de Boas Práticas, não obrigatórios, destinados a proteger a saúde humana. O acidente de Chernobyl incitou os Estados a adotar princípios costumeiros através de duas convenções adotadas em Viena, em 1986.

A Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, CNUMAD ou Rio-92, realizada no Rio de Janeiro (Brasil), em 1992, é igualmente considerada um marco na história da inserção das questões ambientais nas relações internacionais. A Rio'92, como é conhecida, consolidou a abordagem transversal e global do tema em tela, articulando conservação com desenvolvimento. No sistema ONU esta abordagem foi consolidada no documento "Nosso Futuro Comum", da Comissão Brundtland, em 1987. Pelas suas dimensões, foi uma das mais importantes conferências internacionais de todos os tempos: nela estavam representados 172 Estados, 116 deles na pessoa do chefe de Estado ou de Governo. Foram adotados cinco instrumentos:

1. Convenção sobre as Alterações Climáticas;
2. Convenção sobre Diversidade Biológica.
3. Declaração sobre o Ambiente e o Desenvolvimento;
4. Declaração sobre a Gestão, Conservação e Exploração Ecologicamente Viável das Florestas;

5. Agenda 21, um Plano de 115 Ações, incluindo os aspectos financeiros e das relações internacionais.

Estabeleceu-se o princípio segundo o qual os Estados têm responsabilidades comuns mas diferenciadas no domínio do ambiente e do desenvolvimento, doravante indissociáveis. O termo «desenvolvimento sustentável», que se tornou a palavra-chave neste campo, exprime tal fusão. A Rio'92 pode ser considerada o momento de ápice histórico da globalização ambiental. Para o ambientalismo e os ideólogos do direito cosmopolita, globalização se dá também no sentido da planetarização: o mundo inteiro deve participar em certas ações, tais como a proteção da camada de ozônio estratosférico, a prevenção da modificação do clima global, a salvaguarda da diversidade biológica. Globalização também no sentido da proteção de ecossistemas extensos como a Antártida, a região ártica e dos Alpes, integrando todos os fatores dos problemas levantados (KISS, 2004; SOARES, 1996). A seguir serão descritos dois exemplos de regimes internacionais formulados neste contexto.

I. A Proteção da Camada de Ozônio

Nos anos 80, a rarefação da camada de ozônio revelou que o controle da destruição de elementos do ambiente implicaria na mobilização de mecanismos globais, exigindo a cooperação internacional. Uma Convenção para a proteção da camada de ozônio foi adotada em Viena, em 1985. Tornara-se obrigação geral dos Estados outorgantes tomarem as medidas apropriadas para proteger a saúde humana e o ambiente contra os elementos perigosos resultantes ou que pudessem resultar de atividades humanas que modificam ou podem modificar a camada de ozônio. Em 1987 foi adotado o Protocolo de Montreal, relativo às substâncias que contribuem para o empobrecimento da camada de ozônio.

Para os países do Sul, porém, historicamente a proteção do ambiente passava em grande parte pelo desenvolvimento: as suas prioridades não eram a luta contra a poluição industrial, mas os problemas da água, da desertificação, da erosão e a ausência de conhecimentos e tecnologias adaptadas às necessidades da conservação do ambiente. E os países do Norte aceitaram também pela primeira vez ajudar financeiramente os do Sul, para que estes pudessem cumprir as suas obrigações resultantes deste Protocolo.

II. A Prevenção das Alterações do Clima Global

O sobreaquecimento do clima global em consequência do desenvolvimento do “efeito de estufa” tem sido associado ao aumento do teor de óxidos de carbono e

de metano na atmosfera terrestre. A convenção assinada no Rio tinha como objetivo estabilizar as concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera a um nível que impeça toda e qualquer perturbação antrópica perigosa do sistema climático.

As obrigações dos Estados-partes implicam essencialmente a adoção de medidas dentro dos limites das suas competências. O objetivo consiste no regresso aos níveis de emissões antrópicas conferidos em 1990, sem contudo se fixarem normas uniformes para todos os Estados, diferenciando-os entre aqueles com diretrizes para redução de emissões de gases de efeito estufa, notadamente os países industrializados (listados no Anexo I do Protocolo de Quioto); daqueles a quem não se determinaria nenhuma obrigação para redução de emissões, a saber, os países em desenvolvimento e pobres. Neste sentido, afastando-se das concepções tradicionais em matéria de direito internacional, mas dentro do espírito da Conferência do Rio de Janeiro, a convenção-quadro do clima proclamara as responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos Estados outorgantes.

Um exemplo relevante de como a temática ambiental é tratada em contexto de globalização é o caso da Antártida (VILLA, 1993; LEIS, 1992). O sexto continente possui um regime jurídico especial baseado em uma série de tratados, tais como o Tratado sobre a Antártida, de 1959, e o Protocolo ao Tratado sobre a Antártida, adotado em Madrid, em 1991, visando assegurar a proteção global do ambiente na Antártida e dos ecossistemas dependentes e associados. O continente é considerado como uma reserva natural, destinado à cooperação e pesquisa científica. Nele estão proibidas todas as atividades mineiras por um período de cinquenta anos.

Um outro aspecto do método global adotado para fazer face à deterioração do ambiente planetário é a salvaguarda da diversidade biológica, também objeto de convenção assinada no Rio.

2.1.1 – Princípios do Direito Internacional sobre Meio Ambiente

O direito internacional dedica especial atenção à responsabilidade internacional dos Estados e da sociedade por danos ambientais, bem como à reparação das vítimas prejudicadas. A responsabilidade internacional, ou seja, a responsabilidade de um Estado por danos causados pela sua atuação a outro Estado pode levantar graves problemas de direito internacional geral, tanto mais em se tratando de danos ao ambiente. Dentre as dificuldades se elencam as seguintes: estabelecer relações de causalidade normalmente difusas; a temporalidade dos

danos se produz muito mais tarde, ou ocorrem apenas progressivamente; a qualificação do dano diante de efeitos cumulativos de diferentes atividades; a quantificação de valores a bens não comerciais, tais como a definição do preço de um animal ou de uma espécie selvagem que não têm valor mercantil, de um ecossistema ou de uma paisagem, só podendo ser determinado arbitrariamente.

Uma vez afirmado o princípio da responsabilidade, ela remete os Estados ao direito internacional privado, de modo a assegurar a reparação das vítimas. Foi efetivamente nesta direção que progrediu o direito da responsabilidade por danos causados ao ambiente de outros Estados (TRINDADE, 2003). A reparação das vítimas de poluição transfronteiriça em direito internacional privado pode resultar da aplicação quer dos princípios gerais da responsabilidade civil quer de regras estabelecidas por convenções internacionais¹³.

As regulações internacionais baseadas no direito tendem a obedecer a um certo modelo piramidal: uma convenção-quadro estabelece os princípios e os protocolos precisam o seu alcance. Durante o primeiro período da regulamentação convencional adotada para proteger o ambiente, as regras elaboradas dividiam-se em quatro grandes categorias segundo o seu objetivo: proteção do mar contra a poluição, das águas continentais, da atmosfera e da conservação da fauna e flora selvagens. As mesmas técnicas jurídicas características para o direito do ambiente eram utilizadas para os diferentes setores em numerosos casos. Três delas merecem especial referência: regimes de autorização, sistema de listas e normatização ambiental.

Regimes de autorização consistem em proibir certas atividades, a menos que haja sido concedida uma autorização prévia pelos órgãos governamentais de um Estado. Sistema das listas constitui uma forma particular dos sistemas de autorização, e consiste em diferenciar as situações segundo a nocividade da atividade considerada. As normas ambientais constituem um instrumento elementar da regulamentação, distinguindo quatro tipos de normas: de qualidade do ambiente (ar, águas, solo); de emissão de poluentes e efluentes; de processos; e de produto (toxicidades físicas ou químicas de uma substância).

¹³ Há um conjunto de convenções e tratados que tratam desta matéria. Com enfoque na poluição marítima, por exemplo, a Convenção de Bruxelas de 1969 entende por dano por poluição o prejuízo ou dano causado no exterior do navio por uma contaminação verificada em consequência de uma fuga ou de uma descarga de hidrocarbonetos do navio, onde quer que esta fuga ou descarga se produza, sendo que as reparações pagas em consequência de alteração do ambiente, além dos lucros cessantes devidos a esta alteração, serão limitadas ao custo das medidas razoáveis de reconstituição que foram ou virão a ser efetivamente tomadas. A reparação pode também cobrir o custo das medidas de salvaguarda e os outros prejuízos ou danos causados por estas medidas (KISS, 2004).

As principais fontes do direito internacional do meio ambiente são o artigo 38 do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça; as convenções internacionais (gerais e especiais); o costume internacional; os princípios gerais do direito; as decisões judiciais internacionais; e a doutrina jurídica (KISS, 2004; SOARES, 1996; TRINDADE, 2004). Cabe assinalar a importância de declarações e resoluções que, se bem que não obrigatórias, podem determinar as grandes linhas da ulterior evolução. Convém acrescentar que os programas de ação elaborados por instituições internacionais podem também conter elementos determinantes para a orientação do direito, tais como o Plano de Ação de Estocolmo de 1972 ou a Agenda 21 da Conferência do Rio.

Dentre os princípios do direito internacional do meio ambiente, destacam-se os seguintes:

1. Soberania: os Estados têm direitos soberanos sobre o uso de seus recursos, bens e serviços ambientais. Porém nenhum Estado pode utilizar o seu território para atos contrários aos direitos de outros Estados¹⁴.
2. Cooperação internacional, e particularmente multilateral.
3. Preservação: aliada ao uso racional articula o desenvolvimento sustentável.
4. Prevenção: evitar antecipadamente danos ao meio ambiente, tais como a realização de EIA-RIMA.
5. Precaução: incerteza quantos aos riscos e perigos do dano previsto. Cautela diante de casos concretos ou cientificamente possíveis. A incerteza milita em favor do meio ambiente. Controle do risco, de acordo com a capacidade de cada Estado e Sociedade.
6. Não Discriminação: um Estado não deve fazer discriminações na sua legislação em função do local onde se produzem efeitos prejudiciais ao ambiente, aplicando regras menos rigorosas às atividades cujas conseqüências nocivas sobre o ambiente se fazem sentir além das suas fronteiras.
7. Poluidor – Pagador: evitar socialização dos prejuízos e provocar efeitos educativos. Princípio da responsabilidade objetiva (dano ou culpa), com compensações ambientais e ações mitigadoras.

¹⁴ Corte Internacional de Justiça, decreto de 9 de Abril de 1949, caso do *Estreito de Corfu*, Coletânea 1948-1991, acessado em <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/summary.php>.

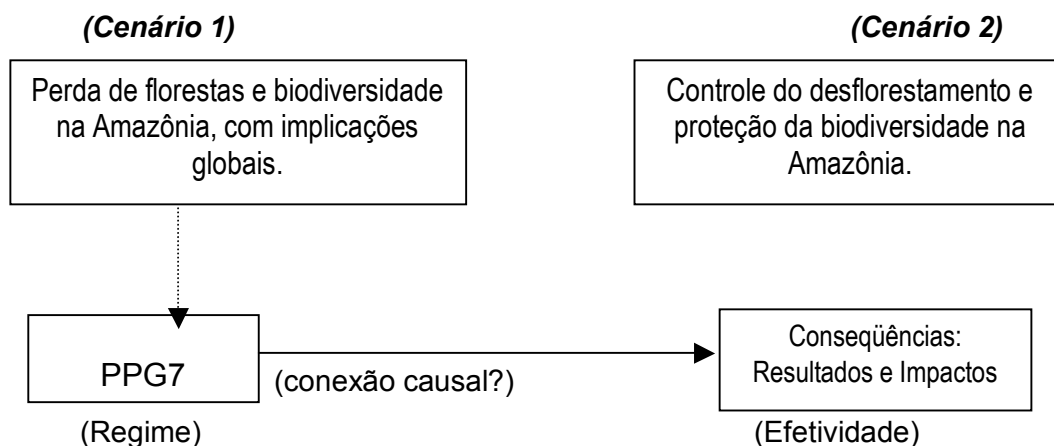
8. Informação e Assistência: os Estados devem informar imediatamente os outros Estados susceptíveis de serem afetados de todas as situações ou acontecimentos que possam causar subitamente efeitos nocivos ao seu ambiente. Regra geral, a assistência prevista em convenções, bem como por tratados bilaterais ou regionais comportam duas fases: uma ação prévia e a intervenção após o acidente.

Outros princípios gerais seriam: sustentabilidade e inclusão da variável ambiental nas ações de desenvolvimento; natureza pública da proteção ambiental; participação e controle social; e natureza socioambiental da propriedade. O processo de globalização ambiental implicou também na ampliação dos formuladores e executores do direito internacional do meio ambiente, tais como OSCs, empresários e comunidades epistêmicas, além de Estados e organismos internacionais e multilaterais, ampliando portanto a governança sobre a implementação de regimes internacionais nesta matéria.

2.2 . Regimes Internacionais Ambientais: Incentivos, Condicionantes e Resultados

O desempenho e efetividade dos regimes internacionais ambientais têm sido objeto de crítica na literatura especializada. Na maior parte dos casos, trata-se de questionar a existência de conexões causais entre a implementação de um regime e seus resultados e impactos, quer dizer, explicar os encadeamentos entre os procedimentos e arranjos institucionais, os comportamentos gerados (resultados) e a resolução dos problemas e mudanças (impactos) dele derivados. Qual a cadeia causal entre o regime, o problema que ele ataca e as conseqüências que ele provoca? Enfim, qual sua efetividade frente aos objetivos que busca alcançar? A figura abaixo ilustra o exemplo do Programa Piloto entendido como sub-sistema de experimentos de regimes internacionais sobre florestas.

FIGURA 3 – Fluxo de Efetividade de um Regime Internacional



Uma estratégia possível para a demonstração de efetividade é a de analisar o desempenho do Programa por meio de alguns indicadores de resultados, e se possível, de impactos, tendo como marco-zero (cenário 1) a situação de perda de florestas e biodiversidade no início dos anos 90, no contexto da Rio'92 e da criação do Programa, e comparando-os com a situação dos mesmos fatores em 2002, no contexto da prestação de contas realizada na Rio+10, em Johannesburgo (África do Sul). Na terceira parte da tese esta discussão será aprofundada ao focar nos resultados do PPG7.

Um levantamento na literatura que aborda os incentivos, condicionantes e resultados dos regimes internacionais ambientais permite destacar os seguintes pontos: os fatores econômicos são decisivos na formulação e implementação dos regimes; há um grau elevado de incerteza subjacente aos problemas e soluções ambientais; o conhecimento científico desempenha papel limitado; e os principais incentivos para engajamento dos atores tem sido a mobilização de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos.

De forma geral as políticas ambientais são mais bem sucedidas quando associadas ao desenvolvimento social, como a redução da pobreza, e concorrem para o incentivo da competitividade econômica, e não o contrário. Há poucos casos de convergências neste sentido. Acordos internacionais de comércio e de meio ambiente encontram-se bastante distantes e muitas vezes sobrepõem suas autoridades sobre os mesmos objetos (recursos, bens e serviços naturais, e direitos sobre eles) gerando mais conflitos do que soluções mútuas. Dentre tais sobreposições conflitivas podem ser citadas aquelas decorrentes da Convenção de

Diversidade Biológica em antagonismo com decisões da OMC e do Acordo TRIPS¹⁵. Articular os dois tipos de acordos seria estratégico para melhor qualificar e fortalecer os regimes ambientais.

Lisboa ao analisar o comportamento da diplomacia ambiental brasileira na negociação de quatro diferentes regimes internacionais ambientais, incluindo o “Protocolo de Quioto” conclui que: *“a receita para uma boa política ambiental externa parece ser: em primeiro lugar, a ausência de quaisquer pressões econômicas contrárias a essa política. Em seguida, é importante que haja uma área técnica, possuidora de massa crítica capaz de analisar a problemática em questão e propor soluções; (...) e, finalmente, uma boa política ambiental. Uma receita difícil de (re)produzir em temas ambientais”* (2003:52).

Acordos internacionais requerem esforços múltiplos para serem estabelecidos, implementados e controlados, mas são as bases para a cooperação de longo prazo. No setor ambiental tais acordos se encontram diante de um agravante devido a complexidade dos sistemas ecológicos. A incerteza é muitas vezes um fator inerente às soluções ambientais. Os regimes internacionais ambientais requerem um processo de formação de confiança mútua entre as partes envolvidas e são compelidos a lidar com opiniões e diagnósticos conflitantes sobre os problemas ambientais, sobre os riscos que implicam para cada comunidade ou país, e com diferentes propostas de solução.

As questões substantivas dos regimes internacionais ambientais têm sido determinadas mais em função de variáveis políticas e econômicas que de fatores científicos. Isto deriva de que tais conteúdos normalmente representam o que Estados já alcançaram ou esperam alcançar em termos de metas e mudanças. Isto explicaria em certa medida o grau de sucesso do Protocolo de Montreal, no qual os compromissos para redução de consumo e produção de CFCs implicaram na substituição de um componente com relativamente baixa intensidade no uso e com alternativas já disponíveis no mercado (CHURCHILL & WARREN, 2005).

A influência de fatores científicos no processo político deve ser levada em conta dentro de certo limite. Por um lado a informação científica permite a identificação do que seja, ou pode ser um problema ambiental, e dependendo do grau de certeza e efetividade de comunidades científicas pode encorajar os Estados,

¹⁵ Reflexões sobre os conflitos entre a Convenção de Diversidade Biológica e os acordos internacionais de comércio são encontrados em Albagli, Sarita in: *Geopolítica da Biodiversidade* – Ed. Ibama – 1998 – 273 pp. ; e Alencar, Gisela Santos de. *“Mudança ambiental global e a formação do regime para proteção da biodiversidade”*. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília. Brasília, 1995.

OSCs e corporações a mudanças de atitudes. O efeito comunidade epistêmica ocorre quando um conjunto expressivo de cientistas, pesquisadores e portadores de conhecimentos sobre um dado problema concorda no diagnóstico e são efetivos em sua disseminação ao público em geral e a tomadores de decisão, que por sua vez podem tomar medidas na direção orientada por tal comunidade (HAAS, 1992).

Por outro lado, na maior parte dos casos verificados neste trabalho, as considerações científicas têm desempenhado um papel relativamente secundário na determinação de medidas acordadas coletivamente entre os atores políticos na arena internacional. As escolhas sobre cronogramas, anos-base, objetivos e metas dos acordos tendem a ser arbitrários e representam o que os Estados consideram aceitáveis política e economicamente, bem como baseado no entendimento de quão impactado o Estado é, ou poderia ser, pelo dano ambiental.

A maioria dos Estados participa de acordos internacionais ambientais se estes contemplam obrigações diferenciadas, onde os países desenvolvidos têm maiores responsabilidades com os planos de ação do que os países em desenvolvimento e pobres. E as obrigações diferenciadas tem se mostrado mais efetivas quando promovidas com a ajuda financeira e transferência de tecnologia. Segundo Churchil & Warren (2005), haveria a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de comprometimento com os acordos internacionais baseados em estratégias de “cenoura” e “chicote”. A primeira incluiria a cooperação financeira para incentivar a busca das medidas acordadas, enquanto a segunda implicaria na punição aos atores não-efetivos pela negação dos benefícios criados pelos acordos e a suspensão dos direitos de voto.

De fato, mecanismos para transferência de tecnologia, para provisão de recursos financeiros, para levantamento de informações, relatoria conjunta e práticas de transparência mostram-se como meios mais capazes de construir capacidades e confiabilidade necessárias para encorajar o comprometimento das diversas partes de um regime ambiental.

Nesta perspectiva um regime internacional ambiental tende a ser bem sucedido somente quando liderado por um Estado ou grupo de Estados empoderados o suficiente (com recursos financeiros e técnicos) para motivar a ação dos demais. Os países da OCDE, particularmente os Estados Unidos, os membros da União Européia e Japão, detêm as maiores capacidades de liderança neste sentido. Por outro lado vale destacar que o compromisso assumido pelos países desenvolvidos na Conferência de Estocolmo, em 1972, de contribuir com 0,7 de seu

PNB anualmente para ajuda internacional está longe de ser alcançado; considerando os países da OCDE, em 1992, a contribuição média estava em torno de 0,3%; em 1997, este valor decresceu para 0,2%, mantendo-se relativamente estável até 2002, quando se realizou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo (GUIMARÃES, 2003).

Os meios de implementação de regimes ambientais mais comuns estão usualmente associados aos chamados “mecanismos leves”, tais como a mobilização de múltiplos atores e estabelecimento de confianças mútuas; apoio aos participantes no aprendizado e na formulação de soluções sobre um dado problema ambiental; geração de oportunidades técnico-financeiras durante a implementação; gestão adaptativa do regime de acordo com interesses e contextos em jogo. Em contrapartida, sanções comerciais e mecanismos judiciais e arbitrais de resolução de disputas têm sido menos comuns; mas podem ser operados nos regimes com sistemas mais formais e bem desenvolvidos. Uma consequência destas práticas de obrigações de baixa intensidade pode refletir na mudança de percepção dos atores sobre o relaxamento de compromentimentos com obrigações legais nas relações internacionais.

Regimes bem sucedidos tendem a constituir estruturas institucionais extensivas e sofisticadas, compreendendo um conjunto de características tais como: agenda de reuniões regulares entre as partes, principalmente daqueles com poder de definição do processo decisório; grupos e conselhos consultivos de caráter socioeconômico e técnico-científico; mecanismo de monitoramento e controle das ações dos Estados membros e de sua efetividade; corpo técnico-executivo; estratégias e relações institucionais com organismos intergovernamentais, internacionais e multilaterais, OSCs, corporações, mídia e atores que contribuem para a boa governança do regime.

2.3 Realismo, Ética e Legitimidade

A efetividade dos regimes internacionais ambientais quando associada ao alcance do desenvolvimento sustentável a rigor requereria mudanças significativas na organização dos atuais sistemas de produção e estilos de vida predominantes nas sociedades capitalistas. Tanto corporações quanto os indivíduos e o Estado têm papéis a cumprir na redução da pressão sobre os recursos naturais. Esta mudança tende a gerar um preço mais alto do que estes atores normalmente pretendem pagar, a menos que sejam impactados por crises e catástrofes, ou imposições

insustentáveis politicamente. Seria razoável supor portanto que a efetividade de um regime requer algum tipo de balanço entre utopismo e realismo na definição dos princípios, regras e meios para alcançar a sustentabilidade do desenvolvimento.

Segundo Viola o grau de realismo estabelecido nas responsabilidades, incentivos e sanções em um regime internacional ambiental seriam diretamente proporcionais a sua efetividade, considerando negociações progressivas entre atores em busca de metas comuns. Daí deriva a afirmação de que: “*em não poucas ocasiões, quando os regimes não funcionam, se verifica que os atores estabeleceram regras sem nenhum compromisso com a dinâmica real do mundo contemporâneo*” (VIOLA & LEIS, 2002:09); por exemplo ao se estabelecer utopicamente a paridade entre os atores estatais com aqueles da sociedade civil e do mercado no processo de decisão e de responsabilidades de um dado regime. Neste sentido, propõem os autores, a capacidade de governabilidade global mais realista nos temas ambientais estaria associada a adoção progressiva de uma abordagem democrática e cosmopolita do processo político e nos arranjos institucionais, e à concepções de sociedade e economia de tendências liberal e capitalista.

O dilema do ambientalismo latino-americano seria então o de se inserir mais realisticamente no contexto de globalização, pois marcado historicamente como movimento socioambiental de vertente utópica com características nacionalistas e anti-capitalistas. O PPG7 convive em certo grau com este tipo de dilema na medida em que sua concepção mais geral está associada a idéias globalistas e pluralistas de participação de múltiplos atores (inclusive do Banco Mundial e do G7), com projetos demonstrativos que consorciam objetivos de conservação e desenvolvimento econômico de base florestal, mas grande parte dos movimentos sociais que lhe dão sustentação, como por exemplo a rede GTA, é formada por militantes de tradição nacionalista e adeptos dos movimentos de anti-globalização e liberalismo político¹⁶.

Adiciona-se a esse raciocínio que seria desejável que um regime internacional além de efetivo poderia também ser justo, no sentido de reconhecer que as capacidades, interesses e prioridades dos países desenvolvidos, em desenvolvimento e pobres não são as mesmas, e a maior parte das instituições, regras e estratégias ambientais internacionais impactam sobre os limites e

¹⁶ As principais lideranças da Rede GTA são também organizadores das tendências que se autodenominam anti-capitalistas, liberais e globalizantes nos fóruns sociais mundial e pan-amazônico (www.gta.org.br).

potencialidades de desenvolvimento econômico nacionais. O direito internacional e certos princípios de ética permitiriam balancear vetores de efetividade e justiça.

A análise política e de bem estar econômico sempre implica em alguma medida em um exercício de reflexão ética, no sentido de considerar os valores e conceitos de justiça preferidos pelos atores implicados nas decisões¹⁷. Uma abordagem meramente realista tende a conferir pouco valor às questões éticas, focando predominantemente em recursos de poder e na eficiência alocativa de uma decisão. Algumas respostas ficam fora do alcance desta abordagem, tais como: quais as conseqüências políticas em termos de justiça econômica e equidade? Quais seriam os efeitos distributivos em termos de bem estar? Quais seriam os constrangimentos aos direitos de populações e comunidades tradicionais? Reflexões sobre justiça e ética permitem melhor explorar tais perguntas e conseqüentemente permitem formular políticas mais informadas sobre riscos e interesses.

Seguindo, por exemplo, o “Princípio de Pareto” uma política atingiria seu ponto ótimo quando suas conseqüências melhorassem o bem estar do conjunto da população e ao mesmo tempo não piorasse as condições de grupos específicos; e caso tal piora acontecesse, o ponto ótimo implicaria que os beneficiados compensassem os prejudicados e ainda mantivessem seus ganhos positivos (VAN DEN DOEL & VAN VELTHOVEN, 1993). Em termos de equidade nas decisões, os princípios de justiça e diferenciação proposto por Rawls (1971) consideram que as escolhas políticas baseadas na justiça deveriam resultar em certa distribuição de renda e poder, que promovesse maior equidade entre os grupos envolvidos na decisão, com a garantia de uma capacidade mínima que permitisse a satisfação das necessidades básicas dos atores e populações implicadas. Neste sentido a opção política mais razoável representaria a área de convergência entre o maior benefício para os grupos menos favorecidos e a maior utilidade para a sociedade.

Decisões sobre regimes internacionais ambientais sempre refletem algum tipo de valor e julgamento, e portanto são inerentemente permeados por questões éticas. Do ponto de vista analítico também se pode considerar como objetivo de política maximizar as melhores opções sujeitas a constrangimentos de direitos e equidade. As considerações éticas em decisões políticas facilitam a consideração

¹⁷ Análises neste sentido são verificadas em Sugden, R. 1992. “*Social Justice*”, pp 259-285. In: Hargreaves Heap, S., M. Hollis, B. Lyons, R. Sugden, and A. Weale. The theory of choice: A critical guide. Blackwell, Cambridge, USA; Rawls, John in: A theory of Justice – Cambridge: Harvard University Press, 1971; Sen, Amartya K. in: On Ethics and Economics – New York: Basil Blackwell, 1987; Van Den Doel, H. and B. Van Velthoven 1993. Democracy and welfare economics. Cambridge University Press, New York.

sobre quais ações constituem as opções mais adequadas de acordo com as diferenças entre atores, e quais os caminhos corretos para atingi-las.

O Brasil, por exemplo, ao se opor a constituição de um instrumento internacional legalmente vinculante sobre florestas e ao mesmo tempo propor um mecanismo de incentivo à redução de desmatamento de caráter voluntário, espera que um compromisso ético seja suficiente para convencer os países ricos a doarem recursos para tal mecanismo, conforme pronunciado pela Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, em Conferência da ONU sobre mudanças climáticas, realizada em Nairóbi, em 2006:

“Como o Brasil tem feito um esforço muito grande para diminuir o desmatamento e assim reduzir emissões, achamos que é correto que os países desenvolvidos possam aportar voluntariamente recursos para poder compensar positivamente aqueles que estão fazendo estas reduções, uma vez que elas beneficiam globalmente o interesse de todos. Nós entendemos que o que vai mobilizar pessoas para injetar recursos nesse mecanismo, nesse fundo, é exatamente o compromisso ético que as pessoas têm com a redução do CO2 e em ajudar os países que são detentores de grandes florestas a preservá-las. Ouvimos de muitos países a preocupação com a proteção de florestas tropicais. Agora, se para os países desenvolvidos é muito difícil mudar a matriz energética, para os países em desenvolvimento é difícil mudar o modelo de desenvolvimento.” (BBC, 2006)

Segundo Viola e Leis a posição brasileira nas discussões do Protocolo de Quioto desde final dos anos 1990, além de se basear em questões técnicas consistentes, se fundamentou em princípios legítimos de acordo com o histórico de emissões de gases de cada país, e reivindicou equidade de direitos entre as populações dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no uso da atmosfera como um bem público mundial. Evidentemente este posicionamento baseado em princípios e na ética tanto pode não produzir os efeitos esperados em termos da efetiva constituição de um regime e implementação de políticas, dado o baixo grau de adequação aos interesses dos países desenvolvidos, quanto pode contribuir para melhor posicionar os países em desenvolvimento na negociação de suas responsabilidades e compromissos no regime do clima.

A efetividade dos regimes internacionais também está relacionada a sua legitimidade. Os regimes implicam em algum grau de dominação, imposição e/ou obrigações, conferindo-lhes autoridade baseada no consentimento dos governados (participantes). Tão importante quanto a autoridade, o interesse e a efetividade é a legitimação dos regimes, que segundo Bodansky (1999), deveria estar baseada na

justificação, normativa, desta autoridade, seja esta determinada pela tradição, por processos racional-legais ou democráticos¹⁸.

Dentre os elementos que contribuem para a legitimidade dos regimes incluem-se o direito internacional, princípios de ética e justiça, a participação social e a transparência do processo decisório, tal qual abordado na Convenção de Aarhus¹⁹. Parte dos ambientalistas criticam o *déficit* de democracia e legitimidade de certos regimes ambientais, destacando por exemplo o elitismo nos processos decisórios de mecanismos semi-autônomos de certificação ambiental, e por isso duvidosos, como aqueles determinados pela Organização Internacional de Padronização na ISO 14.000, por exemplo.

A necessidade de alcançar a efetividade dos regimes, por sua vez, atrai as instituições para processos decisórios não-unânicos, justificados pelo alcance dos fins, mesmo que os meios sejam pouco democráticos. Processos decisórios baseados no consenso, via de regra, consomem um tempo exaustivo e enfrentam dificuldades de efetividade. O dilema que se coloca é: as regras de unanimidade seriam incompatíveis com o alcance da efetividade das decisões?

A resposta a este dilema parece ser positiva, tendo em vista que contemporaneamente a idéia de sucesso de certas políticas regionais, ou mesmo globais, está relacionada a habilidade de organizar ações coletivas e atingir metas, mesmo com a ausência de consenso entre os Estados. Mecanismos de ajuste e decisão por meio do voto de maiorias qualificadas têm sido comuns, por exemplo, na União Européia, como também no Protocolo de Montreal. Para Bodansky (1999), os ajustes efetuados com este protocolo constituíram um mecanismo legislativo embrionário, mais do que meramente um mecanismo contratual, pelo qual os Estados voluntariamente assumiram obrigações, com a finalidade de atingir certas metas, mesmo com a ausência de engajamento de alguns membros. O alcance dos fins justificaria os meios adotados.

Existiria fundamento suficiente no direito internacional para justificar instituições globais com autoridade baseada em processo decisório não-consensuado? As práticas dos Estados na constituição de regimes internacionais ambientais têm considerado que, por um lado, a justificação legal não é suficiente para conferir legitimidade ao regime e, por outro lado, refletem os aspectos da

¹⁸ BODANSKY, D. "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?" *American Journal of International Law*, 93, 3, 1999, p. 596-624.

¹⁹ Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação e Participação Pública no Processo Decisório e Acesso a Justiça Ambiental. Junho de 1998.

governança e efetividade. Por outro lado, em uma visão democrática, e normativa, as decisões em um regime deveriam ser tomadas com o consentimento e participação de todos os implicados.

Outro complicador da equação das decisões participativas em políticas ambientais globais encontra-se no fato de que tais regimes não se limitariam às relações intergovernamentais (PORTER & BROWN,1991; INOUE,2003). Indivíduos como atores internacionais, redes sociais e comunidades epistêmicas transnacionais também participariam da formulação da agenda, da tomada de decisões e da implementação de políticas desde os níveis locais ao global.

Diante do exposto, como consequência do contexto de globalização, regimes globais e direito internacional desafiam as noções convencionais de soberania estatal, que num primeiro momento desenvolveu-se sob comunidades políticas com uma base territorial, mas contemporaneamente se vê diante da emergência da política global e do exercício do poder regional e global estratificados. Indivíduos, empresas, comunidades, países, civilizações estariam interconectadas em estruturas de forças, relações e movimentos que se sobrepõem. Evidentemente que o sistema de autoridade políticas e territoriais persistem, porém, hoje, estariam articuladas em complexidades econômicas, organizacionais, administrativas, legais, culturais, ambientais que limitariam sua eficácia, quando não sua legitimidade.

2.4 – Efeitos do Ambientalismo Globalista sobre os Paradigmas de Soberania Nacional

A soberania, grosso modo, é o direito de governar sobre um território limitado, com autoridade política dentro de uma comunidade, capaz de determinar a estrutura do ordenamento jurídico, de normas e políticas, e de governar sobre elas. A autonomia do Estado refere-se a habilidade que este possui para articular e alcançar autonomamente suas metas e interesse político.

Segundo o modelo Vestfaliano de relacionamento internacional desenvolvido na tradição realista de pensamento político e geopolítico, o meio internacional se comporia de poderes políticos autônomos que buscariam atingir seus próprios objetivos e interesses, respaldando-se em iniciativas diplomáticas e, em última instância, pela organização de seu poder coercitivo (MORGENTHAU, 1972; ROSENCRANCE, 1986). Como as normas jurídicas não contabilizam as assimetrias de poder entre as nações, os padrões do direito internacional proporcionariam uma proteção mínima interestatal, dado que virtualmente não existiria nenhum

impedimento legal que freasse o recurso à força pelo Estado. O Estado encerraria uma prioridade ou destino coletivo que legitimaria sua ação na cena internacional, sem que houvesse poder supra-estatal capaz de governá-lo. Resulta daí a idéia de anarquia no relacionamento entre Estados, pois na ausência de um governo mundial os Estados buscariam desenvolver estratégias egoístas para assegurar seus interesses políticos e segurança nacional.

Os paradigmas de soberania e autodeterminação dos povos na utilização dos recursos naturais circunscritos no interior das fronteiras nacionais tende, portanto, a ser elemento orgânico das estratégias nacionais de desenvolvimento. No Brasil, desde a constituição do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, o governo tendeu a transformar o meio ambiente em tema de segurança nacional; ou seja, entre os formuladores da política externa brasileira (sobretudo Itamaraty e Militares) haveria uma predisposição em manter a defesa do meio ambiente de uma forma estritamente nacionalista, evocando a legitimidade do país para defender as questões ecológicas e a capacidade soberana do país de resolver os problemas delas decorrentes.

O cenário criado com a intensificação dos programas ecológicos e de pesquisa com parceiros estrangeiros historicamente fomentou polêmicas acerca da "internacionalização da Amazônia" e das interfaces dos problemas ambientais com as questões de estratégia e soberania nacionais. Apesar de minorada a força desse debate no plano nacional, ainda se verifica sua presença na formulação das políticas federais para a região, quando não é revigorada por manifestações públicas de lideranças mundiais sobre certa relativização da soberania brasileira na Amazônia²⁰.

Há setores governamentais, parlamentares e empresários que vêem as redes transnacionais e as OSCs como ameaça à soberania brasileira na Amazônia²¹. É interessante observar porém que estes mesmos setores (sobretudo parlamentares, políticos e gestores) que acusam organizações da sociedade civil de

²⁰ Desde os anos 1980 diversas lideranças mundiais, como François Mitterand, Mikail Gorbachev e Al Gore, já expressaram opiniões públicas sobre a soberania brasileira na Amazônia. Ver referências em: Jornal da Ciência, acessado em <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=44136>.

²¹ Em 2004, o então ministro brasileiro da Agricultura, Roberto Rodrigues, manifestou divergências dentro do governo ao declarar à agência de notícias Reuters que a mídia internacional "*distorce a destruição da Amazônia, apoiada por organizações não-governamentais que tentam atacar o "boom" agrícola do Brasil através da distorção de fatos e ligando isso com a destruição da floresta amazônica*". Isto para contestar aos ambientalistas que argumentam que a crescente produção de soja do país têm contribuído para o maior desmatamento da floresta tropical do mundo pelo avanço de fazendeiros sobre novas áreas (Notícia veiculada na página eletrônica da agência ABC, em 26 de maio de 2004. Ver em: www.abc.net.au/news/newsitems/s1115938.htm). A reação do ministro expõe uma teoria conspiratória que tomava corpo dentro do governo contra os direitos ambientais, considerados cada vez mais como entraves ao desenvolvimento, conforme manifestou o presidente da república, Lula da Silva, no início de 2007.

promoverem a internacionalização não se manifestam da mesma maneira diante da presença cada vez maior (desde os governos militares) de corporações multinacionais atuando na região, tais como Cargill e Bunge, somente para citar os sojeiros. Vale destacar que tais corporações normalmente são beneficiárias de incentivos fiscais e fundiários (isto quando não compram terras griladas), geram menos empregos do que a agricultura familiar, exportam renda e energia, assim como impactam fortemente sobre os ambientes e comunidades locais (notadamente a pressão para a êxodo rural e os danos sobre solos, água, conservação de fauna e flora). Tais corporações, ao lado da mineração (inclusive petróleo), constituem os setores mais inter e transnacionalizados da Amazônia, em áreas de pouca presença do Estado, mas não são vistos como ameaça à soberania.

Então, ao lado da aparente esquizofrenia há razões políticas para o revigoramento quase mítico da internacionalização da Amazônia por meio da ação das ONGs. Ou seja, isto mais se assemelha a um recurso midiático e ideológico das elites regionais que se sentem ameaçadas por valores e ações ambientalistas locais, normalmente embasadas na legislação nacional, mas também articulados com atores globais conservacionistas.

Os efeitos do movimento ambientalista na Amazônia permitem confrontar pelo menos duas perspectivas distintas com relação ao conceito de soberania nacional. Por um lado, percebe-se a reafirmação do conceito de soberania tradicionalmente aceito, por outro lado, manifesta-se a tendência para (re)elaborar novas concepções, flexibilizando-se os paradigmas da soberania. Diferentemente da perspectiva geopolítica tradicional, a globalização política estimularia a formação de concepções de segurança nacional que incluem a idéia de que ela poderia ser atingida mediante cooperação, acordos e limitações reciprocamente aceitos sempre com a finalidade de atingir a segurança comum²².

No campo ambientalista, surgiram novas concepções de segurança, esboçando um conceito alternativo: a segurança ecológica permitiria conciliar o equilíbrio ambiental, cuja motivação seria a segurança dos povos e dos recursos naturais, com o devido e apropriado sentido do desenvolvimento social, econômico, tecnológico, (BRIGAGÃO, 1991). Uma nova percepção de soberania também é conceituada nos trabalhos da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sobretudo no seu "*Relatório Brundtland*" (CMMAD, 1988). O

²² Vale destacar que um dos principais argumentos da tendência denominada "eco-autoritária" no meio ambientalista internacional prescreve que, no limite, em nome da segurança dos bens comuns da humanidade, os países deveriam renunciar à soberania nacional e delegar suas atribuições a um "Estado Mundial".

Relatório considera que certos bens comuns não deveriam ser administrados com base em uma concepção ortodoxa e rígida de segurança e soberania; ao contrário, o sistema internacional deveria guiar-se pelo imperativo de atingir a segurança comum através da cooperação internacional. Nas palavras do *Relatório Brundtland*:

"(...) o conceito de soberania nacional foi basicamente alterado pela interdependência nos campos econômico, ambiental e de segurança. Os bens comuns a todos não podem ser geridos a partir de um centro nacional; o Estado-Nação não basta quando se trata de lidar com ameaças a ecossistemas que pertencem a mais de um país. Só é possível lidar com as ameaças à segurança ambiental através da administração conjunta e de processos e mecanismos multilaterais" (CMMAD, 1988, p. 137).

Para Leis (1992), estaria na ordem do dia o problema da reavaliação das práticas de soberania frente ao processo de transnacionalização das esferas culturais e econômicas, conduzindo a contemporizações nas esferas sociais e políticas no nível nacional: *"A Amazônia, ao igual que a Antártida, por exemplo, não pode ser pensada hoje da mesma forma que era pensada no século XIX. A percepção das transformações dos ecossistemas naturais e sua importância para a sobrevivência da espécie humana, especialmente das gerações futuras, obriga a revisar criativamente o conceito de soberania nacional"* (LEIS, 1992:63).

De qualquer maneira, a análise dos impactos da globalização política no seio das relações internacionais tende a se aproximar de concepções nas quais a essência do poder traz um conteúdo de relatividade pelo qual seu significado varia de acordo com um referencial. A posse da bomba atômica, por exemplo, talvez não torne um Estado mais forte em uma negociação sobre biodiversidade ou sobre telecomunicações.

Uma questão pertinente diz respeito ao impacto político da globalização sobre a soberania do Estado-nação: em que medida ela permaneceria intacta ao tempo que sua autonomia se alterasse? Ou o Estado moderno enfrentaria a realidade de uma redução da soberania em função da globalização da política?

Considera-se que a noção de soberania historicamente é objeto de transformações e contemporaneamente mantém-se como recurso de negociação em uma complexa rede de relações inter e transnacionais, que tenderia a deslocar o centro da autoridade política concentrada no Estado²³. Na perspectiva de Held (2002) com a globalização emergem novas formas não territoriais de organização

²³ Rosenau (2000) neste aspecto vai abordar processos de gestão política não estatais em temas estratégicos, destacando possibilidades de governança sem governo.

econômica e política, transnacionais, tais como agências reguladoras, corporações, movimentos sociais e até mesmo indivíduos. O Estado por sua vez também se readapta a nova ordem em termos de estrutura e funcionamento, participando intensamente dos processos de governança global, por meio, por exemplo, do controle sobre regimes internacionais.

A soberania de um Estado-nação individual somente se erosionaria quando substituídas por formas de autoridade mais elevadas, independentes, desterritorializadas e funcionais, ou uma combinação delas, que reduziriam a base legítima de tomada de decisões dentro de um âmbito nacional. As transformações na ordem mundial contemporânea estariam provocando uma variedade de estruturas de autoridades, desde o local até o transnacional e supranacional, coexistindo com um sistema de unidades políticas estatais em transformação, o chamado “*novo medievalismo*” (HELD, 2002).

Além da revisão das características da *soberania*, a globalização da política estabelece novas regras e conceitos mediante o reconhecimento das desigualdades sistemáticas entre os povos e os Estados. Dentre eles resalta-se a introdução dos princípios de *patrimônio comum da humanidade*, articulado a idéia de *bens coletivos globais*. O conceito de patrimônio comum, formulado durante os anos 1970, tem a finalidade de criar certas formas de governar a distribuição, apropriação e exploração de territórios, propriedades e recursos naturais. Apresenta-se como uma forma de exclusão de direito estatal ou privado de apropriação de certos recursos e, em contrapartida, orienta-se para desenvolver o seu uso em benefícios de todos, sem descuidar do equilíbrio ambiental apropriado.

Capítulo 3 – Desafios das Políticas Ambientais Globais: Bens Comuns, Governança e Transnacionalidade

3.1 Controvérsias em torno do Conceito de Bens Comuns Globais

A idéia de bem comum não é recente na história das concepções sobre a organização da vida social; desde pelo menos o século XVIII a filosofia já questionava sobre a necessidade das comunidades se organizarem coletivamente para produzir serviços que, ainda que não produzíveis individualmente, seriam necessários à sociedade em seu conjunto. A ascensão do conceito de bem comum global na história recente é contemporânea ao processo de globalização, da transnacionalização dos mercados, do declínio relativo das intervenções de Estado e

da ascensão de atores civis na gestão de bens públicos (SOLAGRAL,2003; ORSTROM, 1999).

Ao longo do século XX ocorreu uma progressão no debate sobre os bens comuns, sobre suas características públicas ou privadas, territorialidade e gestão. Temas como segurança e paz, justiça e equidade, ar puro e água, prevenção de epidemias, educação e saúde permearam este debate. Uma idéia inicial foi a de que o mercado providenciaria os bens privados e ao Estado e à política caberia produzir e conservar os públicos, já que o mercado não seria capaz de fazê-lo; atualmente busca-se equacionar métodos para o setor privado integrar suas externalidades econômicas, que normalmente impactam negativamente de maneira difusa e coletiva.

Alguns bens comuns são compartilhados por um número reduzido de nações, sendo considerados bens internacionais, como por exemplo o Mar Mediterrâneo. Outros recursos estão disponíveis a todos, qualquer que sejam as distâncias ou fronteiras, todos tem acesso a eles: estes são os bens públicos globais. Neste caso não existem exclusões fronteiriças, ainda que permaneçam rivalidades de consumo entre países. Como exemplos se têm o alto mar, o espaço externo, como também a Antártida.

Os bens comuns globais podem ser tangíveis ou intangíveis, podem ser bens naturais (como a atmosfera) ou produzidos (como o conhecimento popular). Sobre estes bens considera-se que toda a humanidade teria interesse, cujos benefícios atingiriam mais que um único país, grupo populacional, ou geração, estes são, por exemplo, a paz mundial, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. No sistema ONU os princípios geradores do conceito de bens públicos e patrimônio comum remontam os anos 50 e 60 (BERSTEIN, 2002).

O princípio de humanidade (*mankind*) foi utilizado em 1959 para a formulação do Tratado Antártico, e em 1967 no Tratado do Espaço Exterior. Estas foram as primeiras iniciativas de regulamentação ambiental formulada para o gerenciamento de recursos comuns, ainda que servisse basicamente a uma pequena elite de países capazes de utilizá-los. Com a aprovação pela ONU da Direito dos Mares, em 1967, formulou-se o conceito de bem comum da humanidade. Neste caso seguem-se os seguintes princípios:

- Nenhum Estado deveria apropriar-se de recursos comuns, pois eles pertenceriam a toda a humanidade;
- Estes recursos requerem gerenciamento no nível internacional;

- Benefícios derivados do uso e exploração de tais recursos deveriam ser compartilhados entre todas as nações;

- Bens comuns somente deveriam ser usados para finalidades pacíficas.

Com os debates recentes em torno das mudanças climáticas e da convenção de biodiversidade, nos anos 90, cunhou-se o conceito de preocupações comuns da humanidade (*common concern humankind*) para aqueles recursos ou atividades localizadas dentro das fronteiras do Estado, mas com impactos ou implicações globais e para o qual a humanidade teria um interesse coletivo de proteção.

Evidentemente aqui emergem claros conflitos entre países, notadamente no eixo Norte-Sul (ainda que esta clivagem geral não explique coalizões que se formem de maneira diferenciada, por exemplo, entre Brasil e EUA). Os países pobres e em desenvolvimento, do Sul, temem que este princípio torne suas estratégias de uso dos recursos naturais excessivamente sujeitos a controles externos. Em contrapartida, os industrializados do Norte temem que os ganhos e benefícios oriundos do seu desenvolvimento estivessem sujeitos a um compartilhamento internacional.

Outra questão que se coloca refere-se à escala territorial adequada para gerir os bens públicos; por exemplo, no nível local têm-se as experiências de manejo de lagos; no nacional, a segurança; no regional, a gestão das bacias hidrográficas; no global, a proteção da camada de ozônio e o terrorismo.

Na abordagem econômica neoclássica convencionou-se que os bens públicos podem ser puros ou impuros (OLSON, 1969). Os puros têm duas características, a saber:

- Não estão constringidos por rivalidades de consumo: o consumo de um bem por um agente não reduz a possibilidade de consumo deste mesmo bem por outros agentes, tal qual o ar que se respira;

- Não há exclusão de consumação possível: tendo colocado um bem a disposição de um agente, ainda que altamente custoso isto não exclui a possibilidade de consumo deste mesmo bem por outros. O exemplo clássico é a defesa nacional que é aproveitada por todos os cidadãos sem exclusão nem rivalidade; os investimentos em manutenção de rodovias federais seriam outro exemplo.

Outros bens apresentam constringimentos em relação a estas duas características, são os bens públicos impuros. Fenômenos de saturação de um bem

podem introduzir concorrência para seu uso, como uma rodovia superlotada por engarrafamentos. Mudanças tecnológicas ou regulações podem autorizar exclusões para uso de recursos, como a instalação de pedágios em rodovias federais, ou registros de propriedade intelectual e industrial sobre conhecimentos tradicionais ou matérias-primas²⁴.

No senso comum de algumas abordagens das ciências sociais há a concepção de que grupos agem de forma alheia ao egoísmo individual de cada um dos seus participantes. Isto é, ao participarem de grupos, os indivíduos se tornariam altruístas e agiriam para o alcance dos objetivos do grupo. Olson, que é um dos fundadores da teoria da lógica da ação coletiva, contrapõe-se a esta tese: não se pode confundir o interesse egoísta individual, defendido pela racionalidade tradicional, com o interesse egoísta dos grupos. Seria equivocado argumentar que a ação de um grupo na direção de seus interesses segue a lógica das premissas egoístas da racionalidade individual.

Olson diferencia grupos grandes de grupos pequenos para argumentar a favor da lógica da ação coletiva. Para ele, a não ser que o número de indivíduos de um grupo seja bastante pequeno ou haja forte coerção ou algum incentivo seletivo²⁵, indivíduos racionais egoístas não agem para alcançar os interesses do grupo. Isso se dá porque a participação em um grupo representa custo para o indivíduo em particular. O indivíduo tem que contribuir para ação do grupo, no intuito de alcançar um bem coletivo, um bem que sirva para todos do grupo. Assim, cada integrante do grupo pode raciocinar que é melhor não contribuir, uma vez que sua contribuição tem um relativo custo para ele, mas é imperceptível no grupo.

Nesse sentido, um grupo menor é muito mais eficiente na conquista de seus objetivos de que um grupo grande. Em um grupo suficientemente pequeno é possível monitorar a ação de cada membro e impor certo custo social se o membro não agir de acordo com o desejo do grupo. Para que um grupo grande consiga dominar a ação dos seus integrantes teria que possuir uma força coercitiva, como diz a teoria da estabilidade hegemônica, ou ter um incentivo seletivo significativo, como poderíamos considerar o caso dos signatários do Protocolo do Clima que podem acessar a mecanismos de desenvolvimento limpo. Assim, Olson conclui que os pequenos grupos dominam os grandes grupos. Uma vez que os pequenos

²⁴ Este é o caso do registro de propriedade da marca cupuaçu pela empresa japonesa Asahi Foods; a partir de então, todos que comercializarem a fruta nos mercados japoneses, europeu ou dos EUA deverão pagar *royalties* para aquela empresa (GTA, 2004).

²⁵ Incentivos seletivos constituiriam bens privados exclusivos para quem agisse como o grupo deseja.

grupos conseguem estabelecer um custo social muito mais alto para a não cooperação de cada membro.

Um dos problemas básicos considerados pela teoria da ação coletiva trata dos incentivos e desincentivos para a colaboração na produção, consumo e gestão de bens comuns. A clássica imagem da “tragédia dos comuns”, invocada por Gareth Hardin (1968), na qual recursos compartilhados por múltiplos atores são explorados até o esgotamento por falta de acordos sociais de regulação, é um exemplo deste tipo de situação. Já a metáfora do dilema do prisioneiro tem sido descrita como uma contribuição fundamental da teoria dos jogos para explicações sobre os porquês da cooperação, ou não, e explora a racionalidade dos comportamentos de indivíduos e grupos (organizações) na gestão de bens comuns.

Tomando-se o seguinte caso: um grupo de países se comprometeu com uma determinada quantidade de recursos quando consultados se contribuiriam a financiar certa política ambiental internacional, que poderia gerar benefícios múltiplos. Porém pagou somente uma fração pequena dessa quantidade quando foram realmente impelidos à contribuir com fundos. Pode-se considerar a racionalidade do comportamento destes atores como em um dilema de prisioneiro, conforme a matrix de utilidade exposta abaixo. A matriz abaixo apresenta os ganhos e perdas da cooperação, no qual o número 1 representa as maiores perdas, e o número 4 os maiores ganhos, sendo 2 e 3 intermediários.

Como a cooperação para produção e conservação de um bem comum sempre implicará em custos, e nem sempre os ganhos são certos, se deve considerar também a existência de caronas (*free rider*) do sistema no qual os participantes estão envolvidos, quer dizer, aqueles atores que acessam ao bem comum sem ter contribuído para a produção desse bem. Neste caso, qualquer país não-cooperante da política ambiental em questão também receberia os efeitos positivos da conservação financiada pelos outros países; esse país seria um carona.

QUADRO 4 - MATRIZ DE UTILIDADE PARA COOPERAÇÃO

		Ator Y	
		Alta Cooperação	Baixa Cooperação
Ator X	Alta Cooperação	(3 : 3)	(1 : 4)
	Baixa Cooperação	(4 : 1)	(2 : 2)

Neste caso hipotético considera-se que os atores se encontram em um sistema complexo e tomam decisões isoladas, onde X não conhece e não influencia a estratégia de Y, e vice-versa. Neste caso, ambos tenderiam a escolher a opção que confira a maior utilidade possível, representada pelo número 4; mas diante da incerteza do comportamento altruísta do outro prefere uma atitude egoísta para

reduzir riscos e minimizar perdas. Desta forma a estratégia individual dominante seria a de baixa cooperação levando a um equilíbrio do jogo na situação 2:2. De um ponto de vista utilitarista este equilíbrio não seria ótimo porque ainda haveria pelo menos outra opção que conferiria uma posição mais vantajosa para ambos, a saber, alta cooperação entre ambos, configurando a situação 3:3.

Considerando que embora os atores tenham interesse comum em um meio ambiente global mais saudável, mas escolheram um comportamento de baixa cooperação para apoiar a política ambiental, seria razoável supor a aceitação de um mecanismo de mediação de interesses entre os atores que pudesse induzi-los para comportamentos individuais mais cooperativos de forma que a equação final produzisse o alcance de uma provisão coletiva ótima, quer dizer, um jogo de soma positiva, com a maior utilidade possível para ambos os atores.

Neste sentido se fundam as colaborações intergovernamentais, de forma geral, bem como a criação de regulações e sanções internacionais para tornar a cooperação mais atrativa, senão obrigatória, e legitimadas em interesses sociais pela criação e governabilidade sobre recursos, bens e serviços comuns. Por outro lado, quando e onde entre os atores não predominarem comportamentos necessariamente utilitários pode-se considerar também a hipótese da governança sobre bens comuns sem a presença de mecanismos formais de coerção, sobretudo no caso de pequenos grupos, ou mais homogêneos com controles sobre “os caronas”, e com capacidade para criar tanto sanções simbólico-imateriais quanto maiores oportunidades de alcance de consenso entre os participantes.

Seguindo a tradição das concepções neoclássicas para a gestão dos bens coletivos, ou das atividades que produzam externalidades coletivas (normalmente econômicas e privadas), propõe-se três categorias de soluções, quais sejam:

- Medidas de regulação: regras são impostas para limitar a produção de externalidades negativas. No nível internacional retoma-se a questão da instância legítima que poderia controlar os Estados e aplicar sanções aos infratores;

- Incentivos e instrumentos econômicos: adoção de taxas penalizando infratores (princípio do poluidor-pagador), como também o pagamento de subvenções aos produtores de efeitos externos positivos (como a conservação de bens que ofereçam serviços ambientais coletivos), permitindo a internalização de externalidades. A privatização de recursos e a organização de mercados de direitos (para poluir, pescar,) partem destes princípios;

▪ **Gestão comunitária:** os consumidores se organizam para gerir coletivamente os bens públicos e partilham seus custos. Hoje há exemplos de gestão comunitária de lagos, por exemplo os da região de Tefé (Amazonas), cujo objetivo é tanto o de conservar os recursos pesqueiros e ambientais quanto o de ampliar a produção por meio do manejo (INOUE, 2003; GTA, 2004).

Gabas & Hugon (2001), ao abordar os bens comuns mundiais, apresentam uma perspectiva mais politizada, ou da economia política. Segundo esta concepção, considerando as interdependências entre os poderes privados e públicos, a definição de bem público mundial seria ao mesmo tempo econômica e política e não poderia ser dada *a priori*. Tais bens seriam construções conceituais que dependeriam de decisões políticas, implicando em hierarquias. De um lado esta abordagem não se limitaria a uma definição utilitarista em termos de maximização do interesse individual, pois seria a política quem definiria os bens públicos coletivos e o lugar específico que o mercado ocuparia. De outro lado existiriam assimetrias internacionais e determinações de potências hegemônicas na definição do que seriam os bens públicos globais.

Tendo em vista que os recursos comuns aos diferentes continentes hoje são largamente apropriados por atores privados, ou estatais, e conduzem a exclusões, a distinção entre bens públicos não poderia ser a mesma para diferentes sociedades, considerando seu nível de desenvolvimento e seu modo de inserção na economia mundial. E conseqüentemente as relações de cooperação sobre tais recursos não poderiam ser tratadas independentemente das relações de força e de conflito entre os atores no sistema internacional.

A economia política remete a análise à arquitetura da governança mundial, acentua os processos de decisão política e os procedimentos que permitem a definição e hierarquização dos bens que constituiriam um patrimônio comum, de domínio coletivo, inter ou transnacional. Como proposição política esta concepção implicaria na constituição de fundos públicos transnacionais que permitiriam financiar e produzir os bens públicos mundiais, seus mecanismos de regulação e de sanção. Está nos fundamentos dos embates acerca do acesso aos medicamentos genéricos para enfrentar a AIDS, de algumas medidas que protegem a camada de ozônio, do respeito aos direitos humanos, supondo poderes transnacionais dotados de atributos de intervenção legitimados coletivamente, tal qual a soberania.

Em um contexto de globalização e interdependência crescente dos fluxos de mercadorias, de capitais, de informações, destaca os direitos universais da

humanidade, a sensibilização de pertencimento ao mesmo planeta e a necessidade de preservação de um patrimônio comum. Ao mesmo tempo um conjunto de interrogações deriva deste elemento da globalização política: o quê poderia compor um patrimônio comum da humanidade? a diversidade lingüística, os direitos humanos, o respeito à vida, os gênios artísticos, os recursos naturais, o conhecimento, a segurança internacional?

Quem estabeleceria esta lista hierarquizada e segundo quais padrões? Qual seria a legitimidade dos direitos de propriedade, ou de uso à exaustão, para agentes privados, ou estatais, sobre os bens e patrimônios considerados públicos? Estas são notadamente questões colocadas por uma abordagem de economia política sobre os bens públicos.

Por outro lado, uma abordagem neoclássica, baseada nas deficiências de mercado para gerar bens públicos mundiais, não coloca em questão a arquitetura de cooperação interestatal. Ela focaliza as dimensões internacionais de políticas setoriais e procura os meios para iniciativas resolutivas *vis a vis* as corporações privadas para que elas produzam os bens públicos mundiais. Esta é a concepção adotada, por exemplo, no caso dos mecanismos de desenvolvimento limpo derivados da convenção e protocolo de mudanças climáticas. Portanto neste caso as perguntas seriam: quem produzirá os bens, quem pagará por eles, como geri-los, em quais níveis?

As implicações institucionais da abordagem da economia política supõem a interação de políticas públicas nacionais e de cooperação, supõe também a mobilização e concertação de diferentes atores do poder público, sociedade civil e setor privado. No limite, na mesma linha do exercício do poder global, implicaria em um novo nível de política transnacional. Neste sentido, tal concepção tem um caráter subversivo (GABAS & HUGON, 2001) e aponta para lacunas do atual ordenamento internacional para lidar com a gestão sobre bens comuns. Subversivo porque sublinha os limites do sistema internacional atual para harmonizar as tensões entre a globalização das questões centrais da humanidade e o caráter dado pelas soberanias nacionais de decisão política. Quanto as lacunas, enunciam pelo menos três: falta de arcabouço jurídico, de participação social e de incentivos econômicos para as transformações necessárias e adequadas ao contexto de globalização das diferentes esferas da vida social. Estes aspectos dizem respeito às questões de governança sobre bens, recursos e/ou serviços ambientais considerados coletivos.

Destaca-se que os Estados muitas vezes se opõem sobre a definição de um bem coletivo, local, nacional ou internacional; no caso das florestas tropicais úmidas e da biodiversidade, ao longo da história no último quarto de século, o Brasil participou de diferentes coalizões para definição destes bens como de interesse nacional e coletivo, bem como para a definição de estratégias para seu uso e conservação, transitando de posições que reforçavam a primazia da soberania nacional para tratar de tais temas até posições multilaterais para conservação da Amazônia e Mata Atlântica, consolidadas na criação do *Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil* (ABDALA, 2000; GUIMARÃES, 1986).

Há também outro aspecto político da noção de bem comum mundial que se aproxima das teses defendidas no sistema ONU: este conceito tem a capacidade de (re) legitimizar a ajuda pública ao desenvolvimento para além das justificativas idealistas, ou de solidariedade, ou de ética internacional, e busca requalificar a cooperação internacional sob um novo fundamento teórico para a formulação de novas políticas públicas, baseado no multilateralismo e na inclusão de novos atores. Uma posição mais radical ressaltaria também a idéia de cidadania mundial e de um novo poder político transnacional.

Não há consenso sobre o conceito e a prática de conservação dos patrimônios da humanidade ou da soberania compartilhada sobre recursos naturais considerados comuns (com exceção da Antártida). Verifica-se que, ao tratar da governança global, a maior parte dos movimentos ambientalistas, organizações internacionais e multilaterais omitem, quando não ignoram, conflitos e relações de força entre atores na política internacional, com vistas a privilegiar a cooperação sem implicar em transformações significativas na estratificação do poder. Por vezes tais posições são reflexos de certo tipo de abordagem idealista; como indica Guimarães ao discutir a idéia da Amazônia como patrimônio da humanidade:

“Seria irreal pensar que certos recursos pertencem à humanidade em seu conjunto quando de fato eles estão localizados em jurisdições nacionais. Se fosse certo que eles deveriam ser compartilhados em uma espécie de ‘fundo mundial’ controlado por um poder supranacional, não seria menos correto supor que o poder econômico, político e tecnológico também deveriam ser compartilhados por todas as nações. Como os países centrais não parecem dispostos a aceitar esta última concepção, tampouco os países periféricos se dispõem a renunciar às decisões soberanas sobre o uso de seus recursos naturais como melhor convenha às suas populações” (GUIMARÃES, 1994:104).

Portanto, a adoção da governança global não necessariamente está vinculada a maior equidade nas posições políticas e econômicas típicas do sistema internacional, ou à redistribuição de poderes no interior dos organismos internacionais, ou ainda ao aperfeiçoamento da democracia, com vistas a superar “as situações de pobreza política” que agravam e perpetuam desigualdades socioeconômicas internacionais.

Entretanto, considerando que as relações interestatais foram transbordadas pela importância dos fatores globais coloca-se a pergunta sobre qual seria a autoridade supranacional capaz (e legítima) de assumir o enfrentamento deste tipo problema global e governar suas soluções?

O dilema conceitual é o de que não existe autoridade supranacional com legitimidade para decidir qual bem público deva ser produzido ou protegido e, em consequência, quem poderia beneficiar-se de fundos internacionais para sua implementação. A produção e a gestão de um bem público global, portanto, não poderia ser decidido que por negociações entre países soberanos, e na perspectiva da política global, sua governança deveria incluir atores não governamentais, privados, entre outros que conviesse em cada caso.

Adiciona-se a este dilema o fato de que com a globalização as dimensões internas e externas na equação do processo decisório se diversificam e complexificam, incluindo variáveis locais, subnacionais, nacionais, regionais, globais e multilaterais, em um novo processo de governança. Este sistema incrementa as organizações intergovernamentais e as redes e relações transnacionais, sobretudo no aspecto produtivo e financeiro. A institucionalização da política global e de sua governança não é restrita a internacionalização das atividades dos governos e Estados. As redes e relações globais atravessaram os limites territoriais nacionais, fazendo emergir novas formas de transnacionalidades, organizando pessoas, coordenando recursos e informações (e conhecimento), influenciando espaços de poder político, manifestações culturais, econômicas e tecnológicas.

Os meios de governança e suas implicações para o tratamento de problemas ambientais globais serão tratados a seguir.

3.2 – Governança, Pluralismo e Decisão em Múltiplos Níveis

Constatou-se até aqui que o processo de decisões políticas antes concentrado no Estado passou a ser compartilhado com atores civis, e cada vez

mais têm se deslocado para as esferas do mercado e de seus agentes. Resulta daí que em termos globais tal governabilidade está distribuída, ainda que desigualmente, em um sistema misto e poliárquico de tomada de decisão composto por múltiplos atores (VILLA, 1993; VIOLA & LEIS, 2002). Estas transformações no *locus* da autoridade política estão na base do conceito de governança.

O conceito de governança diz respeito a manutenção da ordem social e a regulação das relações humanas. A ausência de governança implicaria em falta de direção e incentivos para cooperação na ação coletiva e resultaria invariavelmente em distorções de todos os tipos, freqüentemente levando a situações de soma negativa, com prejuízos a todos os participantes. A sobrepesca de atum, a depleção de aquíferos subterrâneos, o desmatamento sem controle da Amazônia, a ocupação de áreas sensíveis ou de risco, o recrudescimento da desigualdade social, o não provimento de serviços sociais essenciais, podem ser considerados vetores da ausência ou má governança.

Governança, entretanto, não é só governo; há, inclusive, quem postule a governança sem governo. Os governos, em todas as suas formas e variáveis, seriam um dos caminhos para se estabelecer governança. Em geral, insuficientes e ineficazes se não dotados de certos atributos, e se não complementados por outros componentes como OSCs e setor privado. Governança diz respeito ao controle que os atores implicados no sistema político podem exercer sobre seu destino. No nível global, estabelecer governança significa dar direção, coordenação e integração ao complexo conjunto das relações internacionais e dos diversos atores não-estatais relevantes. A governança sobre os bens comuns globais é um capítulo ainda controverso na teoria e na prática das relações internacionais.

Krahman (2003) distingue os conceitos de governo e de governança como dois tipos-ideais relativos a concentração e a fragmentação da autoridade política, respectivamente. Como conceito geral descreve governança como “estruturas e processos que permitem atores governamentais e não-governamentais coordenar suas necessidades e interesses interdependentes por meio da formulação e implementação de políticas diante da ausência de uma autoridade unificada”²⁶. A governança seria distinta de governo na medida em que resulta da constituição de arranjos para decisão política compostos de atores para além dos setores governamentais, conduzindo a crescente inclusão e empoderamento de atores

²⁶ Segundo a autora tal fragmentação da autoridade política pode ser demonstrada por meio das seguintes dimensões: geografia, funções, recursos, interesses, normas, processo decisório e implementação política.

privados e civis na provisão de serviços para o público, com vistas a incrementar a eficácia e eficiência na regulação social e econômica.

No nível global, a governança seria caracterizada pela crescente regulação nas relações internacionais e transnacionais, particularmente em certas regiões e temas sob os quais o público e os decisores endereçam maiores preocupações para com impactos globais, tais como comércio, segurança, meio ambiente e direitos humanos. Igualmente a governança global ressaltaria a necessidade de colaboração entre atores governamentais, OSCs e agentes de mercado. Isto porque os Estados estão desafiados pelo aumento de demandas concernentes aos temas globais e o incremento de interdependências, ao mesmo tempo em que reconhecem limitações e vulnerabilidades econômicas e políticas para responder autonomamente a tais desafios.

Certamente esta difusão da autoridade política está associada a fatores externos e internos ao Estado. Por um lado a ascensão de OSC, corporações e diversos grupos de interesses na política é resultado de um processo de fortalecimento econômico e institucional destes atores, próprios de uma cultura política que desenvolveu estratégias para constituição de espaços públicos não-estatais de ação coletiva, e de uma cultura econômica que tende a superar barreiras fronteiriças na busca de maximização de interesses, e que têm sido crescentemente bem sucedidas tanto local quanto globalmente. Por outro lado é relacionada a uma dupla crise do Estado: 1) limitações do aparato estatal em prover bem estar social de forma autônoma e centralizada para o conjunto da população, e de acordo com as demandas de setores econômicos hegemônicos; e 2) limitações na responsabilidade social do Estado, de sua capacidade de prestar contas ao público e conseqüente perda de legitimidade social. Ambos os fatores resultam em redução de desempenho e efetividade das ações de Estado, e motivam o surgimento de alternativas políticas concorrentes a ele que emergem nos campos civis e no mercado.

As bases ideológicas desta concepção de governança ressalta as características liberais em termos de empoderamento civil, e neoliberais do ponto de vista da introdução de princípios de mercado nas práticas governamentais e de administração pública. Entre seus principais vetores destacam-se as demandas por mais eficiência, qualidade e transparência nos serviços prestados pelo Estado; racionalização de atividades, adoção de gestão por projeto, foco em resultados e no consumidor dos serviços, em contraponto às práticas burocráticas que focalizam mais os processos e departamentalizam a gestão; redução do aparato estatal,

terceirização, privatizações e parcerias público-privado para produção de bens e serviços públicos. Historicamente a fragmentação da autoridade, a colaboração entre atores estatais e não-estatais, e a preferência por soluções de mercado para a provisão de um conjunto amplo de bens considerados públicos são contemporâneos da aceleração e incremento da interdependência global e das ideologias neoliberais nas últimas décadas.

Adotados como boa governança um conjunto de organismos internacionais e multilaterais, tais como PNUD e Banco Mundial, passaram a disseminar e condicionar um novo regime de princípios e práticas para aqueles que desejassem acessar seus meios de cooperação técnica e financeira. Não obstante a coincidência de interesses pelo tema, cada uma dessas instituições aborda e define governança de maneira distinta.

O Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) incluem esta temática em seus “*policy papers*” e suas diretrizes fazem inúmeras referências à noção de governança. O BM possui até mesmo linhas especiais de crédito para o desenvolvimento de *boa governança*, definido como um conjunto de tradições e instituições na qual a autoridade de um país é exercida buscando o bem comum. Isto incluiria (i) o processo no qual as autoridades são selecionadas, monitoradas e substituídas; (ii) a capacidade do governo para efetivar a gestão sobre seus recursos e implementar políticas adequadas; e (iii) o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que os articulam em interações sociais e econômicas (BM, 2002).

O Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD), por sua vez, adota a seguinte definição: “governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir as questões de Estado em todos os níveis. Isto inclui mecanismos, processos e instituições por meio do qual os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos, reúnem suas obrigações e mediam suas diferenças” (PNUD, 2003). Segundo esta abordagem uma governança sistêmica incluiria os processos e estruturas da sociedade que orientam as relações políticas e socioeconômicas para proteger valores, crenças religiosas e culturais, e manter um ambiente saudável, com liberdade, segurança e oportunidade de exercício das capacidades pessoais que possibilitam melhores condições de vida para o conjunto da população.

No âmbito do sistema das Nações Unidas cunhou-se uma concepção de governança para sustentabilidade global relacionada a rede de regimes internacionais e processos decisórios associados a temas socio-econômicos e

ambientais de caráter global, particularmente os acordos, metas, declarações, convenções e planos de implementação resultantes das negociações intergovernamentais produzidas no, tais como:

- Agenda 21;
- Plano de Implementação de Johannesburgo (PIJ);
- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM);
- Consenso de Monterrey sobre Financiamento ao Desenvolvimento;
- Resultados das Conferências Sociais da ONU desde os anos 1990 (assentamentos humanos, mulheres, discriminação racial, direitos humanos, população).

A estrutura institucional e organizações das Nações Unidas desempenham um papel significativo no exercício do poder global, porém são desafiados tanto pela limitação política e efetividade executiva de suas decisões, quanto pela sobreposição de outras vertentes de poder. Por exemplo, do ponto de vista econômico, as decisões tomadas no âmbito da OMC e suas Rodadas são altamente relevantes em termos de orientação e enquadramento dos principais atores da globalização, e não necessariamente são reguladas pelos regimes sociais e ambientais mencionados acima.

No campo ambiental há um conjunto crescente de regimes, programas, organizações internacionais e multilaterais especializados, ou com setores dedicados a esta temática, tais como as CDB, CQNUMC, FAO, UNFF, PNUMA, PNUD, GEF, BM, entre outros já mencionados anteriormente. Diante da aceleração institucional desta globalização ambiental, em 2002, o Plano de Implementação de Johannesburgo, em seu “Capítulo XI, Seção A”, destacou alguns elementos relacionados a uma agenda de reformas para a governança global sobre meio ambiente, cuja mensagem principal foi a seguinte: promover maior coerência e integração entre as diversas políticas e programas de trabalho ambientais do sistema ONU, associados a maior participação de atores sociais e empresariais interessados, com vistas a incrementar a efetividade e eficiência dos regimes internacionais e acordos multilaterais nesta área.

No mesmo sentido, durante o “Seminário de Especialistas sobre Governança Internacional em Meio Ambiente” realizado em Belim, em 2004, o governo da França propôs formalmente a transformação do Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA) em uma agência especializada na forma da Organização Mundial de Meio Ambiente (OMA), com vistas a enfrentar os novos desafios ambientais globais, conferindo-lhe participação universal dos membros da ONU, e por conseguinte

maior respeito, legitimidade e impacto internacional, tornando-se a voz da ONU nas questões ambientais, com maior capacidade de influenciar, por exemplo, questões comerciais e de investimentos internacionais (BERNSTEIN, 2005).

Na prática tal organização não se concretizou. Ocorreria ali certa tendência de enfrentamento à OMC, para que o atual processo de globalização econômica incorporasse maiores rigores ambientais. Porém, como destacou Bernstein (2005), esta decisão seria crítica no sentido de se tentar elevar o perfil político de uma nova instituição baseado mais sobre princípios normativos do que em capacidades operacionais. Em entrevista com membro do Itamaraty, constatou-se que o Brasil se opôs a esta proposição ao considerá-la mais como uma tentativa dos países desenvolvidos em viabilizar seus interesses econômico-ambientais por via institucional.

A constituição de governança pode ser orientada tanto por uma abordagem elitista quanto pluralista do processo decisório (CLEMONS & MCBETH, 2001; Mc COOL, 1995; ALFORD & FRIEDLAND, 1992). Na vertente elitista uma minoria de atores (a elite) comandaria as decisões, concentrando recursos, impondo seus valores e interesses sobre uma maioria (massa) de indivíduos, ainda que mantivesse certa responsabilidade para com a maioria, uma vez que dela dependeria para manter o poder. Para alguns autores, o processo decisório mesmo em democracias liberais tenderia a estar concentrado em um triângulo de atores formado por elites governamentais (inclusive burocratas), legislativas e empresariais com o poder suficiente para determinar as decisões e atividades do Estado, direta ou indiretamente.

A governança de políticas ambientais globais tende a se aproximar de uma praxis pluralista do processo político, onde o sistema de decisões é permeado por um conjunto mais amplo de atores e grupos de interesses. Para organizar e coordenar diferenças entre atores políticos no longo prazo seria necessário envolver mais diretamente as forças que conformam os conflitos sociais e a cooperação, incorporando diferentes interesses, identidades, instituições e valores. Pressupõe que processos decisórios elitistas e centralizados, planejamentos de larga escala e estruturas burocráticas rígidas encontram dificuldades para operar na nova conjuntura de diversidades e complexidades de governança global.

Nesta abordagem a governança implica em reunir diferentes grupos, com diversos níveis de necessidades, desacordos e conflitos, em um processo de coordenação, inclusive levando em conta os interesses dos menos empoderados,

em busca de benefícios mútuos, equidade e efetividade. Atores envolvidos em formação de acordos seriam mais capazes de gerar cooperação quando podem ajustar suas estratégias tanto em resposta aos interesses dos demais participantes, quanto em função dos aprendizados gerado no relacionamento, podendo então alterar suas políticas e condições de participação em ações coletivas.

Emergem mecanismos de descentralização e desconcentração, planejamento por meta e gestão flexibilizada para atender demandas específicas, incremento nos meios de comunicação e transparência. Implica também na realização de processos consultivos, negociação e colaboração, gestão de conflitos e aprendizado coletivo. A governança pluralista consiste portanto em um tipo coordenação com foco em regimes de acomodação, acordos, regulação e cooperação. Tais regimes podem ser temporários e incrementais, supondo que não superam necessariamente conflitos mas busca-se minimizá-los, e seu processo decisório é interativo, no qual os atores continuamente se movem em diferentes níveis de acordo e desacordo, produzem ajustes, novos problemas e oportunidades de ação coletiva (WOLLENBERG, ANDERSON & LOPEZ, 2005).

A abordagem pluralista pode ser entendida também como uma estratégia de empoderamento de atores e estruturas não-estatais de gestão, considerando que as práticas civis e empresariais implicariam em maior flexibilidade, eficiência, efetividade e responsabilidade. Pode-se identificar nesta abordagem certa tentativa de despolitizar o processo decisório de ações coletivas, no sentido de reduzir a importância de fatores estatais, bem como repartir sua autoridade com atores privados, comunidades, organizações internacionais e multilaterais.

Em termos práticos este tipo de governança de múltiplos atores pode resultar na constituição de acordos entre interesses econômicos de grandes corporações e comunidades; no balanço entre interesses pró-conservação com os de crescimento econômico, tais como em zoneamentos ecológico-econômicos; e o reconhecimento de direitos de minorias. Políticas resultantes de governança pluralista tendem a perseguir a distribuição compartilhada de benefícios, a divisão de responsabilidades, cotas e acesso a recursos para diferentes consumidores visando a agregação de múltiplos interesses simultaneamente.

A governança pluralista é estimulada pela convergência de um amplo contexto social envolvendo a necessidade de gestão de recursos, em condições biofísicas apropriadas, com o impulso de forças de mercado e pressões políticas e culturais. O cenário de globalização ambiental certamente produz estes estímulos.

Os programas de conservação da biodiversidade e florestas realizados a partir dos anos 1990 no Brasil e na África Central podem ser considerados como arranjos institucionais pluralistas, sobrepondo relações internacionais, intergovernamentais e transnacionais para aprimorar a governança sobre florestas tropicais, quer dizer, uma ação do Estado, em cooperação internacional, articulando especialistas e cientistas, OSCs e movimentos sociais para manejo de florestas e suas várzeas, zoneamento, monitoramento e gestão ambiental, criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas, educação ambiental, fortalecimento institucional de governos e ONGs, entre outros objetivos.

Tais programas conservam características institucionais típicas de cooperação internacional para o desenvolvimento, mas o tipo de governança e implementação que operam introduzem um conjunto de novidades de caráter transnacional. Estes temas serão tratados a seguir.

3.3 Cooperação Internacional e Ativismo Transnacional em Meio Ambiente

De acordo com a “Declaração de Paris” (2005), a rigor a cooperação internacional em programas ambientais deveria constituir uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas no contexto socioeconômico e institucional que envolve o uso e a conservação dos recursos naturais, tanto para sanar e/ou minimizar problemas relacionados a objetivos específicos (desmatamento, conservação de biodiversidade, garantia de direitos), quanto para explorar oportunidades de sustentabilidade dos recursos naturais²⁷.

Pressupõe-se que um projeto de cooperação internacional (CI) sempre deve ter um início, meio e fim, sendo que a sua finalidade é a de deixar legados, seja na comunidade enfocada, ou na instituição apoiada, que permitam a sustentabilidade dos resultados alcançados com a intervenção. A cooperação internacional não deveria se caracterizar pelo assistencialismo, mas focar como objetivo principal o desenvolvimento (ABC, 2003). A CI também deveria ser diferenciada de políticas públicas e não tem como objetivo substituir as funções do governo, mas promover a capacitação e instrumentalização de órgãos públicos e a aquisição de conhecimentos por segmentos da população, por meio da consultoria especializada, de treinamento de recursos humanos e de fornecimento de equipamentos e outros insumos.

²⁷ “Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability” – Paris, March 2nd, 2005.

O PPG7, por exemplo, situa-se no campo da cooperação técnica e financeira, bilateral e multilateral, com financiamento não-reembolsável (ou doação) provido por países membros do Grupo dos Sete, da Comissão Europeia de Cooperação (CEC) e dos Países Baixos (EPB). Requer contrapartidas do Estado brasileiro e de demais partes receptoras na forma da implementação de políticas que sinalizem para a sustentabilidade das melhorias providas pela cooperação.

Os atuais projetos de cooperação buscam o envolvimento de diversos atores dos âmbitos locais e nacionais com os peritos estrangeiros, resultantes de uma série de convênios entre instituições governamentais de diversos níveis (federal, estaduais e municipais) e entre organizações da sociedade civil. No Brasil, as regras de gestão financeira utilizadas para o ciclo de aprovação e implementação de projetos com recursos de doação são as mesmas que as dos empréstimos, requerendo certificação rigorosa de cumprimento das condições de execução.

Há, entretanto, no PPG7 características de transnacionalismo relativas a atuação do conjunto de redes e relações globais que atravessam os limites territoriais nacionais, fazendo emergir novas formas de ação e governança sobre políticas e seus programas e projetos, organizando pessoas, coordenando recursos e informações (e conhecimento), influenciando espaços de poder político, manifestações culturais, econômicas e tecnológicas. Como proposição política esta concepção implica na constituição de fundos públicos, que permitiriam financiar e produzir os bens públicos considerados estratégicos (floresta em pé, por exemplo), seus mecanismos de regulação e de sanção, tal qual o fundo multilateral (FFT) que dá suporte ao PPG7.

As interações globais de forma geral envolvem informações, finanças, bens, pessoas, regimes e culturas. Na maior parte dos casos são iniciadas e sustentadas por governos e Estados, porém, envolvem também um conjunto de atores não-estatais. De forma geral as relações transnacionais podem ser classificadas como aquelas travadas em contatos, coalizões e interações através das fronteiras estatais não determinadas por políticas externas ou órgãos governamentais, ainda que mediadas por estas. Tais relações são diretamente proporcionais a evolução dos processos de globalização econômica e política.

Keohane e Nye (1971) associam as relações transnacionais às relações intersociais, principalmente pela ação das corporações multinacionais, das atividades de comunicações e de atores não-estatais quando mobilizam itens tangíveis e intangíveis através das fronteiras estatais. Tais interações transnacionais

seriam derivadas do contexto da política global, definida como todas as interações entre atores-chave do sistema mundial. Tal abordagem seria um contraponto a uma perspectiva estado-cêntrica típica da análise de relações internacionais que focam relações diplomáticas e militares. Os atores-chave seriam indivíduos ou grupos com controle autônomo sobre recursos de poder (financeiros, técnicos, tecnológicos, humanos) e com capacidade de interagir através das fronteiras. Este cenário representa certa perda de controle do poder centrado no Estado.

Dentre os efeitos provocados pelas relações transnacionais são destacados os seguintes: aumento da sensibilidade global entre sociedades e entre Estados, incluindo mudanças de atitudes (positivas e negativas) diante de diferenças culturais, com maior pluralismo internacional; aumentam os constrangimentos sobre os Estados relacionados a dependência e interdependência internacional, assim como aumentam as habilidades de certos Estados a influenciarem outros. Emergem atores autônomos com políticas externas próprias que deliberadamente se opõem ou desafiam as políticas de Estado. Em muitos casos as organizações transnacionais podem ser particularmente úteis como instrumentos governamentais de disseminação de políticas externas por meio do controle de alianças e cooperação internacional (KEOHANE e NYE, 1971).

Huntington (1973) destaca a (r)evolução das organizações transnacionais na política global após os anos 1950, com o incremento do número, tamanho, escopo e variedade de atividades promovidas por estes atores. Distingue as características de inter, multi e transnacionalidade em função do escopo das operações realizadas por determinado ator, bem como seu controle e recursos humanos. O Banco Mundial, por exemplo, seria formalmente uma organização internacional em termos de seu controle, multinacional em relação aos recursos humanos, e transnacional do ponto de vista de suas operações. As corporações multinacionais, por outro lado, teriam operações transnacionais, com pessoal multinacional, mas com controle nacional na maior parte dos casos. Na prática, segundo este autor, as organizações transnacionais podem ser controladas nacional ou internacionalmente, por agentes privados ou governamentais. Transnacionalismo poderia ser encarado, por exemplo, como o modo americano de expansão com maior ênfase na liberdade para operar do que no poder para controlar.

Segundo Risse-Kappen (1999) as relações transnacionais são aquelas interações regulares que atravessam fronteiras nacionais *“quando no mínimo um ator é um agente não-estatal ou não opera em nome de governos nacionais ou organizações internacionais, permeando a política global em quase todas as áreas”*

(p.03). Seus atores principais seriam OSCs internacionais, corporações multinacionais, comunidades epistêmicas e movimentos sociais, em processos como cooperação internacional, regimes regulatórios e ações criminosas. O impacto dos atores e coalizão transnacionais sobre as políticas de Estado variariam de acordo com:

(1) “diferenças nas estruturas domésticas, por exemplo, nos arranjos normativos e organizacionais os quais formam o Estado, a estrutura social, e as conexões dos dois no sistema político; e (2) os graus de institucionalização internacional, isto é, a extensão da regulação da área de interesse por acordos bilaterais, regimes multilaterais, e/ou organismos internacionais (...). Sob condições internacionais similares, diferenças nas estruturas domésticas determinam a variação do impacto político dos atores internacionais. Estruturas domésticas mediam, filtram e refletem os esforços dos atores e alianças transnacionais para influenciar políticas em várias áreas-chave” (1999:05).

Keck and Sikkink (1998) introduzem o conceito de redes transnacionais de ativismo político. Consideram que a política mundial contemporânea envolve a ação e interação de atores estatais e não-estatais, que se estruturam na forma de redes. Redes seriam formas de organizações voluntárias para interação e comunicação caracterizadas por altos níveis de reciprocidade e horizontalidade; evidentemente também permeadas por relações de poder e recursos entre os participantes da rede. Grupos em rede compartilham valores, informações, recursos (inclusive indivíduos) e serviços.

As redes transnacionais podem ser constituídas de agentes econômicos e corporações, de comunidades de cientistas, ou de interações entre ativistas. Os principais atores do transnacionalismo em rede incluiriam OSCs nacionais e internacionais; movimentos sociais e de minorias; fundações e empresas; mídias; igrejas; sindicatos; organização de intelectuais, científicas e técnicas; setores de organizações internacionais, regionais e multilaterais; setores do Estado (executivo, legislativo e judiciário). Redes de criminosos e terroristas, apesar de não citadas pelas autoras, também podem ser incluídas neste rol.

As redes de ativistas descritas por Keck e Sikkink se caracterizaram pelo foco em idéias e valores com finalidades de promover comportamentos sociopolíticos e defender direitos dos níveis local ao global, tais quais os direitos humanos e a conservação ambiental de áreas com interesse global. Também se caracterizariam pela noção de que ações de indivíduos impactam politicamente; pelo uso inovador de informação e de novas tecnologias; e pelo emprego de atores não governamentais com estratégias políticas refinadas em campanhas transnacionais.

Tais redes transnacionais proliferaram na virada do século XX e tanto multiplicaram os canais de acesso ao sistema internacional por meio da constituição de vínculos entre atores civis, governos e organizações internacionais, quanto tornaram acessíveis a atores domésticos recursos internacionais de ação política. O caráter transnacional é destacado pelo transbordamento de fronteiras provocadas por tal ação política, que por sua vez também implica em transformar conceitos e práticas de soberania nacional. As mudanças são veiculadas na forma de novas idéias, normas, propostas programáticas e monitoramento, que alimentam e fazem pressão sobre objetivos e atores-chave nos níveis domésticos e internacional. Neste sentido, as redes transnacionais contribuiriam para alterar percepções que os atores estatais e societários produzem sobre suas identidades, interesses e preferências, impactando na transformação de procedimentos, políticas e comportamentos destes atores. Particularmente importante é o foco das redes na alteração de comportamentos do Estado e de organizações internacionais.

Segundo as autoras, as redes transnacionais de ativistas tendem a atuar sobre problemas de interesse global nos quais os canais entre grupos domésticos e seus governos se encontram bloqueados, ou são pouco efetivos na resolução de problemas-chave ou de conflitos a eles inerentes. Esta situação provocaria uma situação chamada de bumerangue na qual um ator civil de um Estado A articula apoios civis e estatais em um Estado B, que retornariam ao Estado A por meio de pressão política. Os ativistas tenderiam a atuar em rede para fortalecer ou aprimorar campanhas, mobilizar recursos e criar novas arenas para discussão dos seus temas de interesse. Parece plausível argumentar que em tempos de globalização política, onde os canais de participação estivessem bloqueados, os meios internacionais e transnacionais seriam alternativas para os grupos domésticos expor e debater problemas e soluções.

O padrão bumerangue se adequa como explicação aos acontecimentos ocorridos durante os anos 1980 no Brasil liderados por movimentos sociais e ambientalistas que reivindicavam direitos de acesso à terra e à conservação de recursos naturais. O PPG7 foi criado como resposta à pressões de grupos domésticos articulados em redes transnacionais de ambientalistas e com governos do G7.

As redes buscam influenciar políticas e comportamentos socioeconômicos como grupos de pressão sobre sistemas políticos, sobretudo por meio do uso do “poder da informação” e de idéias. Um dos desafios das redes é o de formular estratégias adaptadas a cada contexto local-nacional e ao mesmo tempo

conectando-as a vínculos e impactos nos níveis globais. O uso de eventos simbólicos e a publicização com recursos midiáticos estão entre os recursos utilizados por tais redes. Neste sentido a pressão, a persuasão e a socialização seriam idéias-chave do *modus operandi* das redes transnacionais. Keck & Sikkink identificam quatro tipos básicos das táticas utilizadas por tais redes: disseminação de informações com caráter político; uso de poderes simbólicos que socializem as informações em diferentes contextos; mecanismos de influência sobre tomadores de decisão; monitoramento e controle sobre decisões tomadas nas áreas de interesse, que alimentam com informação as práticas em rede. Estas táticas resultam em diferentes níveis e fases de influência sob sistemas políticos: identificação de problemas e formulação de agendas; influência nas alterações de posicionamentos e comportamentos de atores-chave, sejam eles governos, organismos internacionais ou multilaterais, inclusive na constituição de novos procedimentos institucionais.

Portanto, a viabilidade das redes transnacionais está relacionada a um ciclo de ação que inclui: atores coordenando a constituição de agendas e programas, articulados com táticas de persuasão sobre atores-alvo (governos, bancos, corporações) reivindicando a viabilidade e prioridade de tais agendas, transformando seus programas em projetos e ações que são monitorados para alcançar metas determinadas, e cujas informações realimentam este ciclo. As redes transnacionais têm no uso da informação de forma estratégica a sua principal fonte e meio de ação sobre o sistema político; o manejo de informações e crenças visa motivar a ação política e impulsionar mudanças de comportamento de Estados e organizações internacionais.

As dimensões emocionais e simbólicas da mobilização política também são captaneadas pelas redes transnacionais de atvistas com vistas a influenciar no processo político, e inclusive este fator pode se manipulável pelos Estados a seu favor. Victor (2004) ressaltou a mobilização da comoção pública transnacional para com o tema da destruição de florestas no início dos anos 1990 como fator positivo para as posições defendidas pelo Brasil e redes de ambientalistas.

“(...) eu me reporto à pré ECO’92 onde havia todo um clima favorável até de euforia, toda a sociedade tinha sido mobilizada para pôr fim à destruição das florestas tropicais. Quando se fala que a Comunidade Européia está irredutível em certo tema, será que estaria como um todo? Porque na véspera da ECO’92 a gente tinha conseguido senibilizar o parlamento e o governo alemães, graças aquela loucura santa do professor Lutzemberg, ele tinha contaminado parte do parlamento alemão, da sociedade alemã, depois foi nosso ministro do meio ambiente. Então havia toda uma comoção pública, havia todo um movimento, havia as ONGs, o Greenpeace, o WWF, havia toda uma concentração da sociedade civil, dos

lobbies pró direitos humanos, da mídia, da academia, dos governos. Porque eu entendo que sentar numa mesa fria de negociação, o Itamaraty já entra como perdedor. Se não houver todo um envolvimento, se não houver toda uma atmosfera propícia, é lógico que nós seremos os eternos perdedores, e eu sinto que em 90 e 91 nós tínhamos toda essa comoção. É bem verdade que havia um pouco da sociedade do espetáculo, o cantor Sting andava arrastando o pajé Raoni pelo exterior. Havia todo um bate bumbo que fazia a conclamação contra a destruição da nossa herança comum, das florestas tropicais.” (2004:97).

As redes transnacionais em si não são exatamente novidades na cena internacional, mas seu crescimento em número, diversidade de temas, profissionalismo, e seus meios de ação aperfeiçoados, com maior velocidade de comunicação, densidade e complexidade de interação internacional, tal qual exposto no modelo de Held, as tornam um fenômeno relativamente novo, característico da política global contemporânea, com capacidade de impactar sobre processos decisórios nos níveis domésticos e internacional.

A emergência das redes transnacionais de ativistas foi beneficiada pelo contexto de globalização descrito por Held: tanto mudanças tecnológicas quanto culturais contribuíram para sua disseminação e diferenciação. Maior qualidade, rapidez e redução de custos das novas tecnologias de comunicação e transportes aceleram os vínculos entre os atores civis e desbloquearam o monopólio do Estado sobre informações estratégicas. Uma nova sensibilização das condições global emergiu entre os indivíduos e sociedades produzindo uma nova cultura e ideologias mais cosmopolitas de reconhecimento de diferenças e ação transfronteiriça.

O impacto das redes transnacionais de ativistas sob um emaranhado complexo de relações locais e globais resulta na formulação e reformulação de idéias, alçando-as à agenda política, contribuindo tanto da adequação de sistemas políticos domésticos ao atendimento de demandas-chave, quanto na formação ou reforço de regimes internacionais. Na concepção de Keck & Sikkink, em contraposição aos paradigmas realistas que identificam o predomínio da anarquia no sistema internacional, as redes transnacionais se inserem e reforçam a constituição de uma sociedade internacional, baseada em valores e interesses compartilhados pelos atores internacionais, que criam seus meios de regulação e procedimento. Neste contexto não apenas os atores estatais contam, mas os não-estatais também passam a sobrepor suas capacidades, disputar recursos e autoridade sobre decisões locais, nacionais e internacionais, tal qual expresso no já citado conceito de neo-medievalismo.

Os atores transnacionais buscam atuar nos diferentes contextos e mercados nacionais como se formassem um único sistema, no âmbito do permitido por governos, mas também forçando-os a se adequar as características de globalização. As organizações transnacionais e os governos nacionais tendem a negociar as condições de acesso nas quais as operações transnacionais serão permitidas nos territórios nacionais; muitas vezes tais operações fogem ao controle do Estado.

Há uma relação direta entre governança global e atividade transnacional, pois considerando que as estruturas domésticas mediam o impacto político das coalizões transnacionais, supõe-se igualmente que as estruturas internacionais de governança facilitam e filtram influências similares na direção oposta por meio de regimes e cooperação internacional. Parafraseando Rissen-Kappen, as estruturas de governança, domésticas e internacionais, interagem na determinação do impacto político dos atores transnacionais. Quanto mais institucionalizadas forem as interações internacionais sob um dado tema, supõe-se maior fluxo de atividades transnacionais e menor capacidade dos governos para constrangê-las, limitadas às regulações acordadas.

Os problemas ambientais são um campo fértil para o desenvolvimento de ações das redes transnacionais, dado a capacidade de se criar vínculos causais entre os ambientes locais e global, tipicamente é um tema que desafia as fronteiras e soberania estatais. O fórum não-governamental realizado paralelamente à Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, é considerado um dos pioneiros na constituição de processos de ação transnacional que tornara central a formação e fortalecimento de redes de ativistas globalmente. As organizações não-governamentais de ação internacional com fins ambientalistas cresceram globalmente, entre 1953 a 1993, de duas para noventa organizações. A evolução dos números de filiados em dez organizações ambientalistas selecionadas com sedes em múltiplos países dobrou de um pouco de mais de quatro milhões, em 1976, para 8.270.000 membros em 1990 (KECK & SIKKINK, 1998).

Um dos casos emblemáticos da ação de redes ambientalistas transnacionais é o que envolve os movimentos para conter o desmatamento da Amazônia brasileira, considerando que as ameaças às florestas tropicais representariam igualmente ameaças a saúde do meio ambiente global. Entre os anos 1970 e 80 as florestas tropicais passaram a compor as agendas de reuniões de organizações internacionais, especialistas e ativistas, incluindo o intercâmbio de informações a formulação de estratégias de ação para conter o desflorestamento tropical, que

resultaram na constituição de redes para este fim. Em 1974 a IUCN e o WWF identificaram nas florestas tropicais úmidas o foco mais importante para programas de conservação naquela década, e a FAO, em 1985, designou o ano internacional de florestas.

As florestas tropicais, e em especial a Amazônia brasileira, se tornaram foco de ação das redes transnacionais de ambientalistas que reivindicavam uma pauta que convergia conservação florestal com reforma agrária e direitos indígenas, constituindo uma agenda socioambiental típicas de países em desenvolvimento. Redes articulavam politicamente OSCs, governos e parlamentares baseados nos EUA e Europa, com organizações civis brasileiras na pressão sob o governo brasileiro para reconhecer direitos e reduzir a conversão de florestas. Como resultados destas ações transnacionais, somados a outros fatores domésticos, podem ser elencados mudanças em procedimentos e comportamentos do Banco Mundial para o financiamento de infra-estrutura econômica de incentivo ao avanço da fronteira agrícola em áreas florestadas, bem como a adoção pelo governo brasileiro de um amplo programa de proteção de suas florestas tropicais, incluindo a demarcação de terras indígenas, com recursos próprios e de doações dos países do G7, a saber, o PPG7.

Soberania e questões de direitos e propriedade estão entre os temas polêmicos que envolvem as ações das redes transnacionais socioambientalistas. Então os Estados teriam pouca motivação para responder demandas ou operar programas em cooperação internacional com estas redes. As transnacionais são desafiadas a alterar o entendimento dos Estados sobre estes temas, destacando por um lado tanto os benefícios da cooperação em termos de interesse nacional quanto de mobilização de recursos externos, e por outro lado os custos e perdas pelo não envolvimento na resolução de conflitos. Neste sentido, proteger florestas deve ser entendido tanto como uma demanda doméstica quanto internacional, com benefícios múltiplos e recompensas quando houver perdas econômicas.

Os fundamentos da soberania nacional certamente não se incluem dentre as prioridades das organizações transnacionais, e ideologias políticas mais nacionalistas tendem a rechaçar o transnacionalismo. Este conflito porém pode ser visto como de baixa intensidade na medida em que na maior parte dos casos as organizações nacionais e transnacionais atuam em busca de propósitos e têm necessidades diferentes, quando não complementares. Quando acordos entre o Estado e atores transnacionais resultam em um jogo de soma positiva, quer dizer onde as partes negociam benefícios mútuos, o crescimento das operações

transnacionais não necessariamente desafia ou ameaça o Estado, ao contrário pode reforçar ou gerar mais demandas por políticas públicas. Assim pode ser entendido o caso do PPG7.

As estruturas estatais e governamentais (e a falta delas), o nível de descentralização e fragmentação é determinante das condições nas quais uma iniciativa transnacional pode ser efetivada. Se as políticas domésticas são muito centralizadas o impacto transnacional tende a ser menor. Por outro lado, quanto mais fragmentadas forem as estruturas estatais maiores serão as chances de intervenção e impacto dos atores transnacionais. Porém, o impacto político de maior escala depende da capacidade das atividades transnacionais serem integrados nos sistemas domésticos, públicos e privados, construindo coalizões hegemônicas em termos políticos. No caso dos programas da proteção de florestas tropicais no Brasil e na África Central, por exemplo, ocorrem dificuldades programáticas diante dos recentes e limitados mecanismos de institucionalização da gestão florestal.

O impacto dos atores e ações transnacionais sobre políticas depende do acesso que eles têm sobre o sistema político. É relacionado também a sua contribuição a coalizões políticas vencedoras no sentido de alterar decisões na direção desejada. Então seu sucesso dependeria igualmente do processo de constituição de coalizões domésticas, e do grau no qual tais coalizões compartilham as causas dos atores transnacionais. Portanto, as políticas nacionais e internacionais são impactadas por atores transnacionais em função do nível de arranjos internacionais e estruturas domésticas (RISSE-KAPPEN, 1999).

Como será apresentado a seguir, o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) é exemplar das condições de governança e transnacionalidade listadas acima, no contexto mais amplo dos regimes internacionais para conservação de biodiversidade e de florestas. As políticas orientadas para a proteção florestal se expandiram globalmente, com intensificação nas dimensões cognitivas, político-institucionais e econômicas internacionais, com a disseminação de novos conceitos e práticas de conservação e manejo, e a inclusão de múltiplos atores na conformação da governança florestal. A seguir será tratada a evolução deste processo no sistema ONU, entre os agentes econômicos e sua repercussão em políticas nacionais, evidenciando tendências de governança global sobre florestas.

PARTE II – ARRANJOS INTERNACIONAIS SOBRE CONSERVAÇÃO E MANEJO DE FLORESTAS

Nesta parte se examinarão os instrumentos, acordos, programas e processos relacionados à florestas desenvolvidos desde a Rio-92, considerando-os como elementos constituintes do processo de globalização ambiental contemporânea, envolvendo a constituição de regimes internacionais, com base no direito e em princípios éticos, que também confrontam perspectivas soberanistas às globalistas, onde estão implicados múltiplos atores na tentativa de promover certo grau de governança global, com a inclusão de redes transnacionais de ativistas ambientais de grupos de pressão de caráter econômico.

Para tanto abordar-se-ão por um lado as negociações econômicas internacionais do setor florestal, particularmente da área tropical, incluindo as fontes de financiamento para conservação e manejo, e suas vinculações com os regimes de regulação de comércio internacional. Por outro lado, ênfase será dada ao processo de institucionalização de políticas internacionais sobre florestas no sistema ONU, e o embate político dele decorrente, expondo conflitos entre atores governamentais e não governamentais, e contradições entre conceitos e programas por eles defendidos. Ao final discute-se a efetividade dos arranjos internacionais sobre florestas sobre um conjunto de fatores (conservação, economia do setor florestal, CI, institucionalidade, participação e governança) nos níveis nacionais e global.

Capítulo 4 – Introdução ao Tema e Perspectiva das Iniciativas Globais para Conservação e Manejo de Florestas

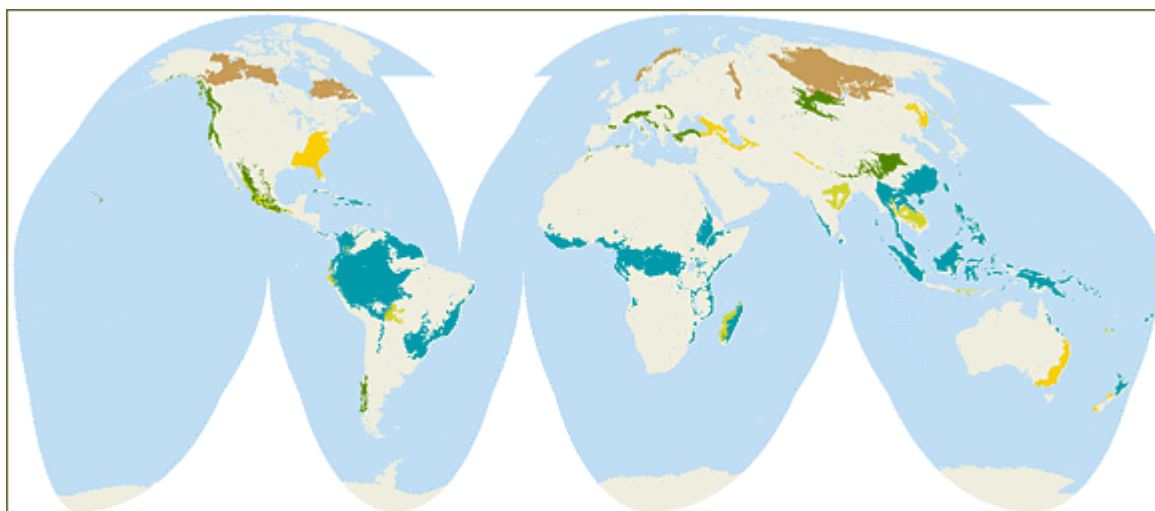
Durante a década de 80 os riscos à manutenção das florestas foram evidenciados como um dos problemas ambientais globais; particularmente as tropicais estavam no foco das preocupações mundiais. Segundo dados da FAO, naquela década anualmente 4,6 milhões de hectares de florestas tropicais foram convertidos em terras para outros usos em todo o planeta. Neste contexto, os desmatamentos no Brasil e na Indonésia representavam aproximadamente 45% das perdas mundiais de florestas tropicais. Ao mesmo tempo, o manejo florestal manteve um ritmo bastante inferior: uma média de 6 ha. foram desflorestados para cada hectare plantado. Somava-se a isso a perda em biodiversidade florestal e a emissão de dióxido de carbono na atmosfera. Estimativas sugeriam que as florestas tropicais continham entre 50% a 90% das espécies mundiais, considerando o ritmo do

desmatamento, até 2015, 13% deste total estariam condenadas à extinção. A queima de biomassa das florestas tropicais emitiria 4,6 giga toneladas de CO² na atmosfera (FAO, 1993).

As florestas são ecossistemas variados podendo apresentar-se como: boreal, temperadas, mediterrâneas e tropicais, e suas subdivisões. Do ponto de vista ambiental as florestas representam uma riqueza inestimável, com múltiplas funções ecossistêmicas, e estão desigualmente distribuídas no planeta. Conforme expresso no mapa abaixo, a Federação Russa, a Amazônia Continental e a América do Norte são as regiões mais florestadas do mundo com 22, 16 e 13 % da superfície florestal global, respectivamente.

As florestas tropicais representam 7% da superfície terrestre e metade delas está concentrada na América Latina, conforme expresso em verde no mapa abaixo. Elas cumprem diferentes serviços ambientais: reserva de biodiversidade, produção de biomassa e sumidouro de CO², regulação de ciclos hidrológicos, produção econômica, segurança alimentar de populações indígenas, tradicionais e camponesas; isto sem mencionar as potencialidades em biotecnologia que as ciências ainda não investigaram (WRI, 2005).

Mapa 1 – Áreas de Florestas no Mundo.



Fonte: WRI, 2005

Do ponto de vista político as florestas são, sobretudo, domínios territoriais onde se exercem soberanias nacionais. Representam espaços de intensa vida social, cultural e, na maior parte dos casos nos países do Sul, de sobrevivência de populações as mais diversas. Neste contexto está em jogo uma série de atores e interesses: locais, regionais, transnacionais, governamentais, não-governamentais e empresariais.

Historicamente na política internacional observam-se visões distintas sobre o uso e conservação florestal confrontando, grosso modo, a ênfase na necessidade de manejo dos recursos florestais relacionados à estratégias de desenvolvimento, tal qual defendido pelos países do G77 (liderados pelos tropicais Brasil, Índia, Malásia e Gabão), e a vertente mais conservacionista dos países industrializados, que na maior parte dos casos já consumiram suas florestas primárias. As florestas tropicais têm sido constantemente objeto de regimes internacionais. Neste sentido, os países produtores e exportadores tropicais, temendo discriminação comercial sobre seus produtos, têm buscado ampliar a amplitude dos acordos internacionais sobre madeiras para florestas temperadas e boreais, predominantemente localizadas no Norte.

Ao longo das últimas décadas ocorrera ampla politização do tema florestal: um conjunto de iniciativas nacionais, inter e transnacionais foram levadas a cabo para conformar tanto os interesses pró-conservação de florestas e sua biodiversidade, e para controlar danos ambientais globais provocados pela deflorestação, quanto para regular a extração e o comércio madeireiro (ABDALA, 2000; FAO, 2003; WRI, 2005). Seus resultados, porém, expõem enormes dificuldades para o alcance de consensos e uma convenção internacional sobre florestas não aparece como um objetivo de curto prazo. A constituição de regimes internacionais para a conservação e manejo florestal é um elemento da globalização ambiental contemporânea, onde emergem processos criados com a Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTO), as parcerias promovidas no âmbito Fórum de Florestas das Nações Unidas (UNFF), bem como iniciativas regionais empreendidas, por exemplo, na África Central e na Amazônia.

A “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” foi palco de intenso processo de negociação sobre florestas. Parte das delegações dos países desenvolvidos propôs um tratado para regular o uso internacional de recursos florestais, mas a polarização Norte-Sul sobre este tema permitiu alcançar “apenas” um acordo de princípios e um capítulo da Agenda 21, quais sejam: a “Declaração Autorizativa, Sem Força Jurídica Obrigatória, de Princípios para um Consenso Global sobre a Gestão, a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas”, doravante “Declaração de Florestas”, e o capítulo 11º. da Agenda 21: “Luta Contra o Desmatamento”. Ocorreu em seguida ampla mobilização internacional para continuar o diálogo sobre florestas.

Um levantamento não-exaustivo sobre as instrumentos, acordos, programas e processos relacionados à florestas desde a Rio-92 permite identificar dezenas de

iniciativas internacionais e regionais (vinculantes e voluntárias) direta e indiretamente relacionados com o uso e conservação dos recursos florestais, listadas abaixo.

I – Instrumentos Legais Vinculantes Internacionais

- Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC);
- Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB);
- Convenção das Nações Unidas para o Combate a Desertificação naqueles Países que Experimentam Graves Secas e/ou Desertificação, particularmente na África (CNUCD);
- Convenção sobre Regiões Úmidas de Importância Internacional (RAMSAR);
- Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora Ameaçadas (CITES);
- Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (AIMT).

II - Instrumentos Legais Vinculantes Regionais

- Conselho Centro-americano para Florestas e Áreas Protegidas (CCAFAP);
- Tratado de Cooperação Amazônica (TCA);

III – Instrumentos, Acordos e Processos Voluntários Internacionais

- Fórum das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF);
- Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF);
- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM);
- Plano de Implementação de Johannesburgo (PIJ) da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDMS);
- Parceria Florestal da Ásia (PFA);
- Parceria Florestal da Bacia do Congo (PFBC);
- Rede de Modelo Florestal da América Latina e Caribe (RMFALC).

IV – Outras Iniciativas Internacionais

- Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CDS);
- Comitê sobre Florestas da FAO (COFO);
- Programa Global de Ação para a Proteção do Ambiente Marinho de Fontes de Poluição Terrestres (PAG);
- Processo Internacional e Regional de Definição de Critérios e Indicadores para o Manejo Florestal Sustentável;
- Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR);
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA);
- Centro Internacional para Pesquisa Florestal (CIFOR);
- União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN);
- União Internacional de Organizações de Pesquisa Florestal (IUFRO);
- Programa sobre Florestas (PROFOR);
- Aliança WWF-Banco Mundial para Conservação e Uso Sustentável de Florestas.

V - Instrumentos, Acordos e Processos Voluntários Regionais

- Corredor de Biodiversidade Meso-Americano (CBM);
- Declaração de Yaoundé e Conferência Centro-Africana de Ecossistemas Florestais;
- Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDAA);
- Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NPDA);
- Organização Africana da Madeira (OAM);
- Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental;
- Comitê Interestatal para Combater a Seca no Sahel;
- Estratégia Regional para a Conservação e Manejo Sustentável dos Mangues Florestais no Pacífico Nordeste;
- Processo de Teerã;
- Programa de Cooperação Ambiental Sul-Asiática;
- Secretariado da Comunidade do Pacífico;
- Conferência Ministerial sobre a Proteção de Florestas na Europa (CMPFE);
- Grupo dos Oito (G8): Processo Ministerial para Governança e Cumprimento de Leis Florestais (FLEG).

VI - Instrumentos, Acordos e Processos de Cooperação Florestal na Amazônia

- Iniciativa Amazônica;
- Processo MAP: Madre de Diós – Acre – Pando (MAP);
- Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7);
- Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera da Amazônia (LBA);
- Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

Identificam-se também instituições de financiamento, infra-estrutura e comércio, e iniciativas da sociedade civil que atuam direta ou indiretamente com florestas nos níveis internacional e regional, quais sejam:

I – Instituições de Financiamento, Infra-estrutura e Comércio com Ações Florestais

- Banco Mundial (BM);
- Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF);
- Organização Mundial de Comércio (OMC);
- Bancos Regionais de Desenvolvimento: África (AFDB); Ásia (ADB); América Latina e Caribe (BID) e América Central (CABEI);
- Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).

II – Iniciativas da Sociedade Civil

- Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável (CMNDS): “Indústria de Produtos Florestais Sustentáveis”;
- Diálogo Florestal;
- Programa Povos das Florestas (FERN/FPP);
- Coalizão Mundial para Florestas (GFC);
- Observatório Global de Florestas (GFW/WRI);
- Comunidade das Associações de Manejo Florestal (CFA);

- Conselho de Certificação Florestal (FSC);
- Aliança Floresta Tropical (RA);
- Rede WWF: Programa ARPA.

O panorama dos regimes internacionais sobre florestas, vinculantes ou não, demonstra que há um grande número de organizações, instrumentos, acordos e processos relativos a este tema, revelando uma teia complexa e sobreposta de iniciativas que contribuíram para o atual estágio dos arranjos internacionais sobre florestas. De acordo com levantamento do UNFF somente no sistema ONU haveria 33 organizações e secretariados, e globalmente cerca de 60 instrumentos, acordos, convenções, programas e processos relacionados aos temas florestais. Dentre os instrumentos legais vinculantes 18 deles lidam com florestas de forma indireta, 16 focam em questões específicas da conservação e uso, e apenas um, o AIMT, é dedicado exclusivamente às questões florestais. Dentre os instrumentos legais não vinculantes, poucos se dirigem diretamente aos temas florestais, tratando-os de forma mais genérica ou holística em termos globais. Neste sentido o Fórum de Florestas da ONU (UNFF) é um espaço intergovernamental único por direcionar sua atenção e recomendações para todos os tipos de florestas (UNFF, 2004b).

As fontes internacionais de financiamento para conservação e manejo florestal também registraram crescimento em termos de escopo, extensão e institucionalidade na última década, estimuladas pelo processo de globalização ambiental, ainda que seu volume mantenha tendência instável ou decrescente.

Os meios de financiamento para a implementação do manejo florestal são fatores-chave da sustentabilidade deste setor. O investimento público direto no setor está globalmente em uma tendência declinante. No nível internacional, a cooperação financeira poderia ser uma opção para mobilização de recursos. Porém, o atual volume global de recursos providos por mecanismos de ajuda internacional (ODA) encontram-se em níveis de US\$ 1.5 bilhões, enquanto a CNUMAD estimou que seriam necessários cerca de US\$ 5.67 bilhões em cooperação financeira internacional para melhor capacitar e capitalizar os países em desenvolvimento e pobres no uso e conservação florestal (UNFF, 2003). Por outro lado, estimativas do Banco Mundial indicam que a ineficiência na coleta de impostos, taxas e *royalties* de empreendimentos florestais alcançam US\$ 5 bilhões por ano, globalmente, ou seja, mais que o triplo dos atuais recursos de ODA.

O Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF) e o Banco Mundial têm disponibilizado recursos financeiros e assistência técnica na área florestal. Há

igualmente um conjunto de iniciativas civis e empresariais que se desenvolveram na última década.

O GEF foi criado em 1990, sob a mesma conjuntura política pró ambientalista internacional que antecedeu a Rio-92. O “*core fund*” do GEF é o Fundo Fiduciário para o Meio Ambiente Global (GET), com mais de 25 países contribuintes, inclusive o Brasil com US\$ 5,8 milhões, que em 2005 já mobilizara mais de US\$ 6 bilhões. Além dele o GEF conta com vários outros acordos de co-financiamento, os quais somaram montantes de mais de US\$ 24 bilhões, formados a partir de doações ou empréstimos com juros concessionais (GEF, 2005). Sua gestão é compartilhada por agências internacionais de financiamento e cooperação (PNUD, PNUMA, BM).

Os recursos do GEF são empregados em projetos de investimento e assistência técnica em quatro áreas temáticas: i) aquecimento global, ii) biodiversidade iii) águas internacionais e iv) destruição da camada de ozônio. Historicamente os países em desenvolvimento reivindicaram ao GEF incorporar projetos na área florestal e, em 2002, durante a II Assembléia do GEF (Pequim/China), designou-se novo foco para o Fundo, a saber, terras degradadas pela desertificação e desmatamento.

Entre 1991 e 2003, segundo dados do UNFF (2004b), o GEF comprometeu US\$ 777.6 milhões para projetos ambientais com objetivos florestais, e mobilizou cerca de US\$ 2 bilhões em co-financiamentos de parceiros nacionais, bilaterais e multinacionais. Estes projetos financiaram comunidades florestais na adoção de melhores práticas de uso e conservação. Aproximadamente 150 projetos foram implementados em 76 países, com ênfase ao apoio de áreas protegidas e uso de produtos florestais não madeireiros.

O Banco Mundial (BM), como agência especializada da ONU, estabeleceu como missão combater a pobreza e incrementar as condições de vida nos países em desenvolvimento, por meio do provimento de empréstimos, assessoria política, assistência técnica e financeira²⁸. Porém, o impacto sobre os maciços florestais provocados pelas obras de infra-estrutura e desenvolvimento rural e urbano financiadas pelo Banco tem sido reportado internacionalmente; inclusive no Brasil foram reconhecidos os danos ambientais e sociais provocados por

²⁸ O Grupo Banco Mundial é formado por 6 instituições financeiras: 1) Banco Mundial; 2) Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BM); 3) Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA); 4) Corporação Financeira Internacional (IFC); 5) Agência Multilateral para Garantia de Investimentos (MIGA); e 6) Centro Internacional para o Estabelecimento de Disputas de Investimento (ICSID).

empreendimentos em rodovias e desenvolvimento rural realizados nos anos 70 e 80 na Amazônia, como o Planaflores e Polonoroeste (REEDWOOD III, 2003).

Em 1992, o BM criou o Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais (FFT) com recursos de doações bilaterais e multilaterais dos países do G7 e dos Países Baixos, com vistas a financiar o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), o qual será examinado na terceira parte desta tese. A partir deste programa o BM desenvolveu novas linhas de empréstimos para governos subnacionais na Amazônia Legal voltados para desenvolvimento rural e florestal. Por outro lado, vale mencionar que o IFC, que compõe o Grupo Banco Mundial, mantém financiamentos para expansão da produção agrícola na área do chamado “arco do desmatamento” da Amazônia, atividade considerada como um dos principais vetores do degradação ambiental na região.

Ao reconhecer o papel crítico das florestas para a redução da pobreza e para a sustentabilidade ecológica e econômica dos países em desenvolvimento e pobres, em 2002, o BM lançou sua nova “Estratégia e Política Operacional para o Setor Florestal” (BM, 2002). Esta estratégia se articula em três componentes: aproveitar o potencial de florestas para reduzir a pobreza; integrar florestas nos planos de desenvolvimento econômico dos países-clientes; e proteger local e globalmente valores e serviços florestais vitais. De maneira geral foca medidas de políticas econômica e agrícola que pressionem ou incentivem a conservação e serviços ambientais.

Governança Florestal e Investimentos são dois temas centrais na nova estratégia do Banco Mundial, incluindo projetos de fortalecimento institucional e controle de atividades ilegais, instrumentos financeiros e parcerias privadas para investimento no manejo, bens e serviços ambientais das florestas. Em 2003, o Banco em parceria com a Corporação Financeira Internacional (IFC), o PROFOR, o CMNDS, a Rede WWF e o *Forest Trends*, lançou o Fórum de Investimentos Florestais.

A Aliança com o WWF e o PROFOR também foram impactados pela nova estratégia florestal do Banco. O Programa sobre Florestas (PROFOR) foi lançado em 1997 como uma iniciativa de múltiplos doadores (Reino Unido, Finlândia, Japão, Alemanha) OIs e governos para incentivar o manejo florestal, particularmente em programas nacionais de florestas. Inicialmente estabelecido no PNUD, a partir de 2002 foi “hospedado” no Banco Mundial, seguindo as orientações de sua nova estratégia e política para o setor florestal. A Aliança WWF-Banco Mundial para

Conservação e Uso Sustentável de Florestas foi lançada em 1998 com vistas a promover projetos de redução de perda e degradação de florestas globalmente, envolvendo governos, setor privado e OSCs. A partir de 2002 a Aliança estabeleceu metas para sustentabilidade florestal a serem alcançadas até 2010.

Dentre as diversas ações civis e empresariais de escopo internacional realizadas nos últimos anos destacam-se aquelas lideradas pelo Conselho Mundial de Negócios para o Desenvolvimento Sustentável (CMNDS), os Diálogos Florestais (TFD) e o Conselho para Certificação Florestal (FSC).

O setor de papel e celulose é o mais dinâmico na economia do setor florestal em termos de escopo e volume de comércio (ALVES, KOEHLER & MELLO Fo., 2005), como também suas plantações são responsáveis por parte considerável dos danos ambientais e degradação de florestas, solos e recursos hídricos (FAO, 2005). Entre 1998 e 1999, um grupo de indivíduos, OSCs (WRI, WWF) e empresas de atuação global, lideradas pelo Instituto Internacional para Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED) estabeleceu o Grupo de Trabalho para a Sustentabilidade da Indústria Florestal no âmbito do CMNDS, tendo como base das discussões do relatório “Para a Sustentabilidade do Ciclo do Papel” (IIED, 1999).

Este processo resultou no estabelecimento do Fórum Global de CEOs da Indústria Florestal, em 2000, e dos “Diálogos Florestais” (TFD), liderados pelo WRI e WWF, envolvendo um amplo leque de atores nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com representantes de empresários, trabalhadores e cientistas do setor florestal, o Banco Mundial, OSCs e o Instituto Global de Manejo Florestal Sustentável da Universidade de Yale (EUA). Entre 2002 a 2005, o TFD promoveu seminários para convergência dos diferentes sistemas de certificação florestal, como também para discussão multi-institucional sobre conservação, manejo intensivo, extração ilegal, e desenvolvimento social nos sistemas florestais (WRI, 2005).

O Conselho de Certificação Florestal (FSC) foi criado em 1993 como uma iniciativa para compatibilizar a proliferação global de programas de certificação de produtos florestais. É constituído de um tripé formado por setores econômicos, sociais e ambientais, envolvendo indivíduos e organizações da indústria florestal, de OSCs, de organizações indígenas e movimentos socioambientais. O FSC constituiu um sistema independente e voluntário de certificação baseada sobre um conjunto de Princípios, Critérios e Indicadores para o manejo florestal sustentável (MFS), com o objetivo de conferir aos consumidores uma maneira simples de escolher produtos florestais de origem sustentável, por meio da identificação de um selo. Para tanto é

preciso todo um processo de adequação no sistema produtivo e respeito ao meio que o envolve.

Os princípios estabelecidos pelo FSC referem-se a: obediência às leis e aos princípios do FSC; responsabilidades e direitos de posse e uso da terra; direitos dos povos indígenas; relações comunitárias e direitos dos trabalhadores; benefícios da floresta; impacto ambiental; plano de manejo; monitoramento e avaliação; manutenção de florestas de alto valor de conservação; e gestão de plantações.

Os processos de certificação têm tido um impacto considerável sobre o mercado e práticas de consumo nos últimos anos. De acordo com a FAO a superfície de florestas certificadas aumentou continuamente entre 1996 a 2004, contabilizando mais de 176 milhões de hectares, com 90% concentrados sobretudo na Europa, América do Norte e Comunidade de Estados Independentes.

Além do FSC, que possui abrangência global, existem outros mecanismos de certificação tais como o Programa para o Endosso de Certificação Florestal (PEFC), a Associação Canadense de Padronização (CSA), a Iniciativa para o Manejo Florestal Sustentável (SFI), e o Sistema Americano para o Manejo de Madeira (ATFS), localizadas principalmente na Europa e América do Norte. Segundo dados do FSC, aproximadamente 7% do total de cobertura florestal no mundo (270 milhões de ha.) possui algum tipo de certificação florestal atualmente, sendo que 80 milhões ha. são operados pelo sistema FSC, representando aproximadamente 28% do total global (FSC, 2007), dos quais cerca de 1% em florestas tropicais.

Os países mais engajados em processos de certificação são Canadá (18,89 milhões de ha. de florestas), Suécia (10,4), Rússia (9,8), EUA (7,7) e Polônia (6,6). O Brasil ocupa a 6ª. posição no ranking mundial por área certificada, e é o país que detém maior área de floresta tropical certificada no mundo, com um total de 5,1 milhões de ha. de florestas certificadas. Destaca-se também a Bolívia que dispõe de 2,8 milhões de florestas naturais e 2,3 milhões de florestas plantadas certificadas (FSC, 2007). Verifica-se, por outro lado, que os processos de certificação e criação de selos verdes têm sido interpretados por alguns países como meios de discriminação comercial; estes aspectos serão discutidos no próximo capítulo.

Diante do quadro de multiplicação de iniciativas institucionais e fontes de fomento à conservação e manejo florestal, pode-se inferir um alto risco de fragmentação e baixa coordenação, duplicação e sobreposição de políticas para florestas em termos globais, sem contudo superar lacunas historicamente perseguidas, tais como a provisão consistente de recursos financeiros e

tecnológicos para o manejo e o alcance de metas para redução do desmatamento nacional e globalmente.

Para fins de análise, este emaranhado de iniciativas e instituições será dividido em duas secções, a primeira com enfoque nas questões econômicas internacionais, e a segunda mais detida no amplo processo de institucionalização e politização de florestas globalmente, conforme descrito abaixo.

Na primeira secção serão abordados o contexto das iniciativas e negociações econômicas internacionais sobre florestas, com ênfase nas questões de comércio internacional e o processo político que envolve o Acordo e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT).

Na segunda secção tratar-se-á dos processos decorrentes do Painel Intergovernamental sobre Florestas (PIF) instituído no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS)²⁹, em 1997, que originaram um novo conjunto de ações florestais no âmbito do sistema ONU, o chamado arranjo internacional sobre florestas (AIF) que se expandiu para o campo das políticas globais. Será problematizada a efetividade deste arranjo com ênfase nos seguintes aspectos: programas nacionais de florestas e participação; uso e conservação florestal; incentivos econômicos; uso do conhecimento; direitos de comunidades tradicionais e indígenas; e cooperação internacional. Inicialmente porém serão abordados os resultados da CNUMAD relacionados ao tema florestal, incluindo o papel da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e as conexões com as Convenções de Diversidade Biológica e de Mudanças Climáticas.

Capítulo 5 - Iniciativas e Negociações Econômicas Internacionais sobre Florestas

Os principais produtos florestais que se incluem nas contas nacionais e no comércio internacional são as toras e tábuas de madeira, painéis e cavacos, celulose e papel³⁰. As florestas também proporcionam produtos e bens cujo impacto, extensão e intensidade na economia são relativamente menores, como dendroenergia, alimentos e produtos não-madeireiros, bem como provém serviços não mercadologizados como a regulação dos ciclos hidrológicos, estabilidade

²⁹ A Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) foi criada pela Assembleia Geral da ONU em 1992, visando assegurar continuidade a Rio-92. Trata-se de uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC).

³⁰ A definição da FAO para setor florestal inclui: silvicultura, extração e atividades de serviços conexos, indústria madeireira, fabricação de produtos de madeira (exceto mobiliário), indústria de celulose e papel (FAO, 2005).

climática e conservação da biodiversidade. As florestas são também territórios socializados nos quais vivem cerca de 1,2 bilhões de pessoas (principalmente comunidades tradicionais e indígenas), em sua maioria em condições de pobreza (FAO, 2005). Os aspectos econômicos das florestas foram discutidos particularmente durante a 3ª. Sessão do UNFF, cujo relatório destacou os seguintes pontos:

“estima-se que 25% da população mundial depende em graus variados das florestas para sustentar seus meios de vida. Cerca de 500 milhões de pessoas que vivem em ou próximo a florestas densas – na maior parte pobres – dependem decisivamente dos recursos florestais para sua subsistência. Os serviços providos pelas florestas variam da conservação da biodiversidade e solos ao controle do clima, da proteção dos lençóis freáticos à preservação dos valores espirituais e religiosos. Estes valores não-mercadoológicos das florestas, que em alguns detêm escopo global, afetam nosso cotidiano e estão crescendo em importância pública” (2003:01).

As tendências de mercado do setor florestal, porém, não necessariamente acompanham diretamente os fluxos de importância na percepção pública sobre os recursos florestais. Nos últimos anos, o setor florestal experimentou baixos níveis de investimento e rentabilidade. A hipótese explicativa da FAO para esta situação se baseia em dois argumentos: 1) a rentabilidade do setor dependeria de uma interação complexa entre as características dos recursos florestais, das propriedades e dos mercados em diferentes configurações institucionais e políticas. Porém, atualmente, 2) devido a relativamente limitada participação deste setor na geração de emprego e renda nacional (% do PIB, por exemplo), o sistema político e seus programas confeririam baixa prioridade às atividades florestais em comparação com outros setores (FAO, 2005). Considerando que todos competem por recursos públicos e privados escassos, o setor florestal teria desvantagens comparativas de economia política.

Entre 1990 e 2000, de acordo com a FAO (2005), o valor agregado bruto do setor florestal registrou crescimento em torno de 1,4%, enquanto a economia mundial cresceu 30%. Com isso a participação deste setor no PIB global decresceu de 1,6 para 1,2% aproximadamente, conforme expresso no quadro abaixo.

QUADRO5 - Valor Agregado Bruto do Setor Florestal em 2000 (US\$ milhões)					
Região	Silvicultura	Indústrias	Madeireiras	Celulose e Papel	Contribuição ao PIB (%)
África	4 425	1 379	1 863	7 667	1,5
Asia	24 390	17 315	43 453	85 158	1,1
Europa	14 457	30 222	45 111	89 790	1,2
América C&N	19 171	49 782	71 256	140 209	1,3
Oceania	1 176	2 553	1 655	5 384	1,3
América do Sul	13 156	3 328	9 304	25 788	2,1
Total mundial	76 775	104 579	172 642	353 996	1,2

Fonte: "Situación de los Bosques do Mundo 2005", FAO, 2005³¹.

Registra-se que neste setor a participação dos produtos florestais primários é baixa e decrescente relativamente à indústria madeireira e a de celulose e papel. A queda da importância relativa do subsetor em geral é proporcional àquela registrada na maioria dos setores primários durante a última década, particularmente na agricultura. A parte mais dinâmica da economia do setor florestal está concentrada no beneficiamento e comércio de produtos da madeira e derivados, mas não na produção primária.

No quadro acima se verifica igualmente que na América do Sul, e em particular nos países produtores de produtos florestais tropicais, a participação do setor florestal no PIB é relativamente maior. No Brasil a área florestada e a cadeia produtiva do setor florestal são ecológica e economicamente significativos, cujo território mantém cerca de 64,3% de sua cobertura florestal, com alto valor em biodiversidade, e com alta densidade populacional de comunidades tradicionais e indígenas, além de um setor de negócios dinâmico e competitivo internacionalmente. Destaca-se que o Brasil é o maior consumidor mundial de madeira tropical (especialmente a Região Sudeste), cuja maior porção se extrai da Região Amazônica (SMERALDI & VERÍSSIMO, 1999).

Segundo estudo de Alves, Koehler & Mello Filho (2005), a porção do setor florestal no PIB brasileiro foi de 4,5%, em 2004, e no ano seguinte toda a cadeia de florestas plantadas gerara mais de 4,1 milhão de empregos. Sua contribuição para o superávit na balança comercial do país também foi importante nos últimos anos chegando a 14%, em 2005, principalmente as atividades ligadas as plantações (Pinus e Eucalyptus principalmente) e de papel e celulose. Os principais destinos das exportações florestais do Brasil são EUA, Japão, Europa e há crescimento na demanda da China

³¹ Destaca-se também o subsetor agroextrativista de produtos não madeireiros, que apesar do baixo impacto econômico representa um dos meios de renda de muitas populações tradicionais e indígenas que vivem nas florestas.

No Brasil, o problema central do setor é a pressão sofrida pelas áreas de florestas nativas, que experimentam um ritmo de desmatamento historicamente alto e crescente, sobretudo em função do avanço de fronteiras agropecuárias. Recentemente há tendências para redução deste ritmo e aumento das áreas plantadas (inclusive de nativas), devido a fatores de mercado (baixas eventuais nos preços internacionais de *commodities* agrícolas) e de políticas públicas (programas de controle e fiscalização aliados a concessões para florestas de produção) (PNF, 2006).

De forma geral, o setor florestal nacional e globalmente enfrenta dificuldades de monitoria e avaliação, é composto por um alto grau de informalidade sistêmica, e produz externalidades positivas (serviços ambientais, por exemplo) cujos benefícios não são devidamente incorporados pelos agentes econômicos e comunidades que conservam florestas. Além disso, sofre de um problema estrutural que é a extração e comércio ilegal de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, dos níveis locais ao global. Isto faz com que boa parte dos bens e serviços providos pelas florestas esteja fora do mercado, reduzindo investimentos e geração de renda neste setor. Decorre daí que parte dos argumentos pró-conservação não alcança o círculo estreito dos benefícios econômicos.

Dados do Banco Mundial apontam que globalmente cerca de US\$ 5 bilhões são perdidos anualmente por meio de atividades ilegais no setor (BM, 2002). Em muitos casos, inclusive no Brasil, o consumo de madeira produzida ilegalmente é maior do que a de origem manejada e legal (SMERALDI & VERISSIMO, 1999). Como consequência há um achatamento dos preços e da rentabilidade, concorrência desleal com empreendimentos legais e, o mais grave, a atividade ilegal via de regra está associada a organizações criminosas, promove o trabalho escravo e reproduz um conjunto de conflitos socioambientais nas áreas florestais e seu entorno. O caso da Amazônia brasileira é emblemático neste sentido.

Uma alternativa para maior valoração do setor florestal seria o de calcular toda a ampla gama de seus produtos e serviços em benefício do meio ambiente, com a consequente criação de mecanismos financeiros para remunerá-los tanto pelas contas nacionais como pelo mercado e cooperação internacional. Isto incrementaria a renda do setor e estimularia investimentos no MFS. Destaca-se que os mercados de carbono estão em expansão desde a entrada em vigor do Protocolo de Quioto da CQNUMC, em 2005. De acordo com a FAO, este mercado cresceu constantemente, entre 2001 e 2002, de 13 milhões de toneladas de equivalentes de CO² para cerca de 29 milhões, e mais de 100 milhões em 2003. Os países

industrializados são os principais compradores, enquanto os países em desenvolvimento da Ásia e América Latina são os principais provedores para contratos de redução de emissões (FAO, 2005). Portanto a remuneração por serviços poderia complementar as estratégias de agregação de valor, diversificação e combinação de produtos, que por sua vez exigem graus altos de organização e qualificação das cadeias produtivas.

O ambiente institucional (leis, governança, incentivos, ordenamento territorial), as capacidades de processamento, o conhecimento sobre o mercado, a organização e competência empresarial se bem posicionados também contribuiriam para o desenvolvimento do setor. Adiciona-se também que regulações e políticas macroeconômicas e de desenvolvimento impactam diretamente sobre a economia do setor florestal, como subsistema da área agrícola. Ao lado da maior pressão da opinião pública e redes transnacionais pela adoção de melhores práticas de manejo e conservação, há uma tendência dos acordos comerciais regionais e a Organização Mundial de Comércio (OMC) influírem cada vez mais na regulação do comércio de produtos, bens e serviços florestais.

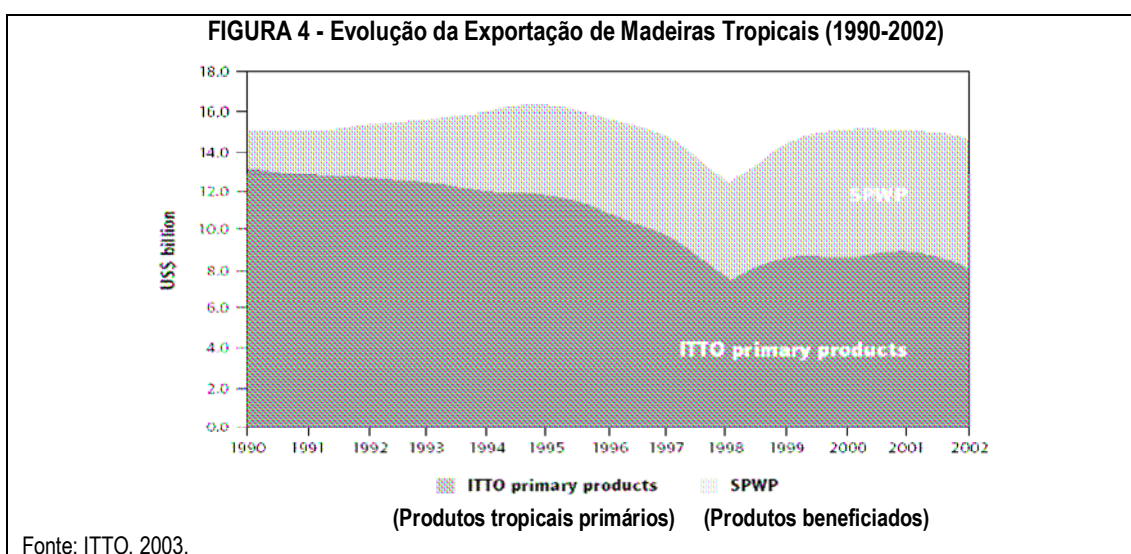
No nível internacional o setor florestal também foi desafiado, beneficiou-se e sofreu impactos da globalização multidimensional contemporânea, devido a melhorias nas tecnologias de transportes, liberalização do comércio e ampliação de mercados, bem como a institucionalização de regimes internacionais para controle e incentivo de práticas mais sustentáveis.

O volume comercializado evoluiu timidamente, mas os preços dos produtos apresentaram tendências decrescentes, desde 1995, devido a ampliação da oferta de madeira de áreas plantadas e inovação tecnológica, entre outros fatores. No lado da demanda, tanto consumidores quanto políticas públicas têm induzido à redução de perdas e reutilização de resíduos de madeira. Ocorre também maior restrição ao comércio de produtos extraídos ilegalmente. Apesar de o desmatamento manter-se em nível alto e crescente, a oferta de madeiras tropicais ainda não está em situação crítica (OIMT, 2005). Estima-se que o setor de produtos florestais participe com 3% do comércio mundial de mercadorias (FAO, 2005).

De acordo com Alves, Koehler & Mello Filho (2005), o comércio internacional de produtos florestais entre 1993 a 2003 teve taxa de crescimento de 2,6% ao ano, ainda que basicamente concentrada nos países do Norte. As exportações do Brasil neste setor também são crescentes e o setor empresarial de florestas plantadas, papel e celulose é bastante competitivo.

A exportação de produtos florestais evoluiu sobretudo a partir de produtos não tropicais, com destaque para os mercados europeu e dos Estados Unidos. O comércio de produtos tropicais permanece relativamente estático desde os anos 1970. As importações crescentes da China, que tem se concentrado na compra de toras de madeira, podem dinamizar as exportações tropicais. Porém os países tropicais estão vendendo produtos florestais primários à China, cujos preços se deterioraram historicamente, para em seguida importar produtos beneficiados e acabados com maior valor agregado daquele país. Este cenário de comércio associado ao baixo nível de produção com manejo sustentável pode implicar em mera transferência de renda e esgotamento de recursos naturais.

Há de fato uma tendência de declínio nos preços das madeiras tropicais no comércio internacional. De acordo com Candy and Raditz (2005), entre 1980 e 2003, os preços apresentaram decréscimo de US\$ 4,50 por metro cúbico para madeiras de florestas naturais e semi-naturais. E desde 1990, o valor exportado de produtos primários dos países produtores-membros da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT) declinou em torno de 40%, de US\$ 13,0 para US\$ 8,0 bilhões ao ano; embora ocorresse crescimento na exportação de produtos beneficiados, conforme expressa o quadro abaixo.



Esta tendência já se apresentava em anos anteriores. Em 1976 a Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) iniciou um conjunto de negociações que culminaram, em 1983, no estabelecimento do primeiro Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais (AIMT). Em 1986, criou-se a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), desde então o único

instrumento legal internacional de caráter vinculante sobre aspectos econômicos do setor florestal. Ambos serão tratados a seguir.

5.1 – O Acordo e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais e os Aspectos de Comércio Internacional dos Produtos Florestais

O propósito inicial do AIMT foi o de constituir uma instrumento para cooperação e consulta entre países produtores e consumidores de madeira tropical, por meio do qual se promoveria e apoiaria as seguintes atividades: expansão e diversificação do comércio internacional de madeiras tropicais e incremento das condições estruturais deste mercado; pesquisas e desenvolvimento nas áreas de manejo florestal e uso de madeira; desenvolvimento de políticas nacionais de conservação e uso das florestas tropicais e seus recursos genéticos, buscando manter o balanço ecológico nas regiões florestadas (ITTO,2003).

Este Acordo entrou em vigor em 1985 por um período inicial de cinco anos e foi estendido duas vezes por um período de dois anos, até 1994, quando um Acordo Sucessor foi negociado e adotado, entrando em vigor em 1997. Em 1986, os países membros do AIMT estabeleceram a OIMT como uma organização intergovernamental de *commodities* no âmbito da UNCTAD, com estrutura de consulta entre as partes, incluindo a discussão e intercâmbio de informações e o desenvolvimento de políticas em temas relacionados ao comércio internacional e manejo de madeiras tropicais.

A estrutura de governança da OIMT é formada por um Conselho, Secretaria Executiva (baseada em Yokohama, Japão), Comitês Técnicos e Administrativos, Painel de Especialistas e um Grupo Assessor Internacional. Há também espaço para organizações civis e empresariais. O ator principal desta estrutura é o Conselho, que inclui duas categorias de membros: países produtores (33) e consumidores (26), que juntos representam 95% do comércio mundial de madeiras tropicais e 75% das florestas tropicais do planeta. As fontes financeiras da Organização advém de contribuições nacionais, de acordo com a participação no mercado, e de doações, cujas somas principais advém do Japão, EUA, Suíça e Países Baixos. A OIMT financia projetos diretamente por meio do Fundo de Parcerias e de acordos bilaterais entre produtores e consumidores.

Em 1994, os signatários do Acordo Sucessor criaram um fundo para o manejo sustentável de produtos de florestas tropicais, o chamado Fundo de Parcerias de Bali, e estabeleceram a ambiciosa meta segundo a qual toda a

exportação de madeiras tropicais e seus produtos seriam originados a partir do manejo florestal sustentável até o ano 2000, conhecida como Objetivo 2000. Este Acordo manteve o foco na economia global das madeiras tropicais, mas também direcionou sua atenção para produtos florestais não-madeireiros.

Uma das primeiras definições de manejo florestal sustentável contidas em um instrumento internacional vinculante foi expressa no acordo ITTA, em 1994, da seguinte forma:

“Manejo Florestal Sustentável é o processo de manejar florestas para atingir um ou mais objetivos claramente especificados de manejo, com vistas a produzir um fluxo contínuo de produtos e serviços florestais desejados sem implicar na redução de seus valores inerentes e produtividade futura, e sem implicar em efeitos indesejáveis para os ambientes físicos e sociais” (UNFF, 2004b:09).

Historicamente, os membros da OIMT e suas decisões foram criticados pela concentração exclusiva sobre questões comerciais de madeiras tropicais, com pouca atenção aos temas ambientais. Paulatinamente esta organização deu lugar às questões socioambientais, o Conselho incluiu participantes de OSCs e comunidades científicas e introduziu novos temas na agenda, tais como: assistência ao fortalecimento institucional; produtos não-madeireiros, como o bambu e ratan; manejo e conservação de mangues; restauração e reabilitação de florestas secundárias e certificação. No caso da extração e comércio ilegal de madeiras as delegações de produtores passaram de uma posição de extrema oposição para tratar do tema, durante os anos 90, para outra na qual os membros ativamente se posicionam no combate a estas práticas e inclusive desenvolvem projetos multilaterais de cooperação. De qualquer maneira, a atenção maior do acordo e da organização recaí sobre os temas econômicos.

A demanda mundial por produtos florestais continua em ascensão, com destaque para papéis, painéis e produtos refinados para engenharia civil, e decréscimo para madeira serrada e compensada. O desafio permanece o de agregar valor por meio do processamento de madeira no nível doméstico pelos países produtores, em detrimento da venda de produção primária, e igualmente incrementar o investimento estrangeiro direto neste setor nos países tropicais.

O Acordo de 1994 expirou em dezembro de 2006, gerando novas rodadas de negociação para definir-lhe um novo Sucessor, cuja base deu-se em dois focos: 1) o escopo do acordo; e 2) seus meios de gestão e governança, incluindo a sustentabilidade financeira.

Quanto ao escopo, a questão central foi se o acordo deveria ser estendido para incluir florestas de coníferas e plantadas, produtos não-madeireiros, madeiras não-tropicais e serviços ambientais. Quanto a gestão e governança os focos se voltaram para o incremento dos recursos financeiros, reforço das colaborações bilaterais e multilaterais, e sobre como compartilhar os custos da organização entre os membros, à época concentrados na contribuição dos países consumidores. Finalmente, como resultado das negociações, foram incluídas diversas ferramentas para alcançar o Objetivo 2000, tais como: apoio ao reflorestamento tropical, reabilitação e restauração de áreas degradadas, incremento na cooperação internacional em apoio à políticas públicas, e a constituição de um Fórum de consultas para prevenir práticas discriminatórias de comércio de madeiras (IISD, 2005).

A OIMT também é desafiada por dificuldades de sustentabilidade financeira. Os países produtores propuseram a constituição de um fundo fiduciário com contribuições de todos os países-membros para financiar as atividades da organização; a qual recebeu posicionamento intransigentemente contrário da parte do Brasil e outros países em desenvolvimento.

Considerando que o comércio de madeiras tropicais e as questões de conservação implicam no desenvolvimento de conexões institucionais e programáticas, formais e informais, com um amplo leque de organizações do sistema ONU, OSCs, centros de pesquisa, setores de negócios, programas nacionais de florestas, entre outros, as relações institucionais da OIMT com os demais partes dos arranjos internacionais sobre florestas são elementos-chave do futuro desta organização.

Um Acordo Sucessor deveria perseguir um duplo objetivo: incrementar a produção industrial de madeira tropical e seu comércio internacional e, como acordo ambiental, atender aos requisitos do manejo sustentável dos recursos naturais. Muitos países-membros, porém, identificam estes objetivos como contraditórios dado que o setor florestal tem encontrado dificuldades para demonstrar a adequação dos interesses comerciais com os ecológicos.

Segundo dados do UNFF, o comércio global de produtos florestais (tábuas e cavacos de madeira, painéis, celulose e papel) atualmente mobilizaria cerca de US\$ 133 bilhões, dos quais aproximadamente 50% correspondem o setor de papel, em um mercado altamente concentrado nas economias da OCDE. A Rodada Uruguai do GATT permitira maior abertura para exportações de produtos florestais pela redução

de tarifas. Porém as barreiras não tarifárias e medidas de bloqueio unilaterais, tais como as restrições de importação de produtos de origem predatória, o banimento e boicotes à compra de espécies ameaçadas têm sido crescentes e afetam o acesso ao mercado de vários produtos florestais (UNFF, 2002).

Múltiplas medidas alfandegárias e não-alfandegárias impactam o comércio mundial de produtos florestais, regulando o acesso a mercados internacionais, tais como: tarifas de importação; restrições às exportações, incluindo proibições de extração como os casos do mogno e da castanheira, no Brasil, e outras incluídas no CITES; normas técnicas sobre produtos, incluindo as relacionadas a métodos de produção e beneficiamento, como o regime internacional ISO e a brasileira ABNT, por exemplo; medidas sanitárias e fitosanitárias; normas sociais e ambientais, como a certificação e os selos verdes (FAO, 2005).

Ocorreu significativo crescimento da área de florestas certificadas globalmente, pelos diversos mecanismos atualmente existentes, de aproximadamente 5 milhões de hectares, em 1998, estimou-se em cerca de 130 milhões de hectares, em 2002. Um processo que foi iniciado para incentivar o manejo de florestas tropicais, mas que naquele ano representava apenas 10 milhões de hectares, sendo amplamente superada pela certificação de florestas temperadas e boreais.

No âmbito da OIMT, alguns países produtores consideraram a certificação e os selos como casos de barreiras ao comércio, dado que limitariam o acesso a mercados de exportação de madeiras tropicais. Restrições ao comércio de produtos florestais que se baseiam em justificativas ecológicas têm sido objeto de controvérsia internacional. Alguns países, por exemplo, criticam a decisão da UE que estabeleceu preferência tarifária a determinados produtos madeireiros tropicais certificados, e barrou a entrada de madeira extraída ilegalmente. Estas medidas, porém, foram amplamente apoiadas por redes transnacionais, OSCs e grupos de consumidores europeus.

Em geral, nos países desenvolvidos as tarifas aplicadas aos produtos madeireiros são relativamente baixas, cerca de 5%, e, portanto, repercutem em baixo impacto sobre importações. Em contrapartida, nos países em desenvolvimento estas taxas podem chegar a 20%, especialmente no Sudeste Asiático para produtos beneficiados, com maior valor agregado. As principais medidas não alfandegárias nos países produtores são as restrições às exportações, proibições totais em alguns casos, as proibições seletivas e cotas, tanto em termos de quantidades quanto de

espécies extraíveis e exportáveis, impostos e controles administrativos (permissões e licenças) (FAO, 2005).

Estas medidas podem resultar tanto no fortalecimento de políticas industriais nacionais, quanto na conservação de florestas e em melhorias de estratégia de incentivo do MFS. Podem ainda se conjugar com estratégias de desenvolvimento social e redução da pobreza, tais como experimentado com o estabelecimento de unidades de conservação de uso direto, como as Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável. Têm sido também cada vez mais comuns os projetos de incentivo e remuneração de serviços ambientais das florestas como forma de promover seu uso racional, tal qual o Programa Proambiente implementado no Brasil desde 2003.

Por outro lado, globalmente ainda predominam o incentivo de políticas agrícolas de mera conversão de florestas e a baixa valoração dos recursos florestais, que concorrem para incrementar a extração predatória e o desmatamento.

No âmbito do UNFF, manifestaram-se preocupações para que as recomendações de política florestal não implicassem em problemas de comércio. Alguns acordos da OMC podem ter implicações diretas sobre os arranjos internacionais para florestas (FAO, 2005). A OMC não estabeleceu acordo específico para lidar com produtos florestais e sua conservação, porém há provisões para questões ambientais no preâmbulo do acordo de criação da Organização. Ainda durante as Rodadas Uruguai do GATT, em 1994, foi iniciado programa de trabalho sobre comércio e meio ambiente com o estabelecimento de um Comitê específico para este fim, com decisões relevantes para o setor florestal. Em particular alguns acordos no âmbito da OMC podem oferecer maiores impactos, quais sejam:

1) Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionado ao Comércio Internacional (TRIPS)³², que trata de questões de direitos que implicam as populações que vivem nas florestas.

2) Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio, que assegura três elementos básicos: não se utilizar normas e regulamentos como medidas protecionistas e discriminatórias; os produtos procedentes dos países membros não podem ser tratados menos favoravelmente que os nacionais análogos; e reduzir a

³² Este acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC), de 1995, permite à empresas o direito de proteger suas patentes em todos os Estados-partes do OMC - atualmente 142, praticamente garantindo a globalização da propriedade intelectual e industrial.

tendência na qual normas e regulamentos técnicos funcionem como obstáculos ao acesso a mercados;

3) Acordo sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, que envolve o manejo de sementes e pragas.

Na 4ª. Rodada de Doha, em 2001, foram tratadas questões florestais relacionadas com subsídios, bens ambientais, certificação e selagem, sanidade vegetal, direitos de propriedade intelectual, normas e regulamentos técnicos. De fato, o comércio internacional pode ter efeitos tanto positivos, de incentivo a conservação e MFS, quanto negativos sobre os recursos florestais, como a demanda por produtos ilegais e a não internalização de externalidades positivas.

O comércio ilegal de produtos florestais gera impactos múltiplos negativos, mas em alguns casos, como no Brasil, supera em muito as proporções da produção e consumo de madeira extraída legalmente. Normalmente estão associados com práticas florestais predatórias, acentuam as fragilidades de mercado e envolvem corrupção e máfias no sistema produtivo e institucional para sua sobrevivência (FAO, 2005). O Banco Mundial calculou que o valor anual de mercado representado pelas perdas da extração ilegal de produtos florestais excederia US\$ 10 bilhões, o que significa valor 800% maior do que a atual ajuda internacional para o MFS (UNFF, 2002).

Iniciativas de enfrentamento ao comércio ilegal de produtos florestais têm sido mobilizadas pelo processo de fortalecimento institucional e governança em várias regiões, chamado FLEG, com apoio financeiro do G8. Neste sentido, o engajamento a processos de certificação se apresenta como um meio do setor privado demonstrar para a sociedade seu compromisso com a sustentabilidade das florestas.

Do ponto de vista político há um desafio mais geral para a OIMT. Desde que a Rio-92 foi mal sucedida no estabelecimento de uma convenção sobre florestas, diversos atores têm buscado um instrumento adequado para se criar a estrutura para hospedar a política internacional das questões florestais, cujo processo nos últimos anos envolveu múltiplas instituições e iniciativas. A questão que se coloca é: qual o lugar da OIMT nos arranjos internacionais sobre florestas?

Comparando com organizações convencionais do sistema ONU, historicamente a OIMT demonstrou maior habilidade para apoiar iniciativas em campo (“para colocar o dinheiro onde a boca está” – segundo um dos entrevistados), e tem sido mais efetiva na implementação das propostas de ação estabelecidas no

âmbito da Parceria Colaborativa sobre Florestas, a ser examinada no próximo capítulo. Nas últimas negociações do novo acordo sucessor aventou-se também a opção por concluir o atual Acordo e distribuir suas atribuições entre a miríade de instituições participantes dos atuais arranjos internacionais sobre florestas. De fato, o futuro e a área-nicho do OIMT na arena política internacional para floresta mantém-se em um estágio médio de desenvolvimento. As questões políticas e institucionais referentes a inserção do tema florestal nas relações internacionais serão tratadas a seguir.

Capítulo 6 - Dimensões Políticas e Institucionais dos Arranjos Internacionais sobre Florestas

Conforme mencionado inicialmente, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, estabeleceu um marco histórico mundial na discussão dos temas ambientais, dentre os quais as questões florestais foram tratadas em relevo, ainda que seus resultados legais tenham sido inferiores em comparação com as questões de biodiversidade e do clima. A Rio-92 produziu a Declaração de Princípios sobre Florestas e sua Agenda 21 dedicou um capítulo ao tema florestal.

Para acompanhar a implementação dos acordos ali estabelecidos se criou a Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS), como órgão funcional do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), composta por 53 membros de alto nível político no sistema ONU. A CDS, como se verá a seguir, tem desempenhado papel de liderança na promoção das negociações internacionais sobre florestas, com o estabelecimento do processo PIF/FIF e do Fórum de Florestas das Nações Unidas.

As convenções de biodiversidade (CDB) e de mudanças climáticas (CQNUMC) igualmente mantém conexões com questões florestais.

Na CDB recomendou-se a criação de unidades de conservação e o uso sustentável dos recursos florestais, e adotou-se o Programa de Trabalho para Biodiversidade Florestal, em 1998, na qual foram priorizadas atividades de pesquisa, cooperação e desenvolvimento tecnológico. Estabeleceu-se um grupo temporário de especialista para formular recomendações neste setor, inclusive com a possibilidade de criar um Protocolo sobre Florestas da CBD. Em 2000, expandiu-se o Programa de Trabalho organizando-o em três eixos: conservação, uso sustentável e repartição de benefícios; fortalecimento institucional e socioeconômico; e conhecimento, avaliação e monitoria. O engajamento internacional neste Programa é voluntário,

bem como não houve o estabelecimento de compromissos para o alcance de metas. A proposta do Protocolo sobre Florestas foi descartada considerando que o arranjo internacional sobre florestas (AIF) mais amplo estabelecido pela ONU, em 2000, seria o fórum mais adequado para este fim. Os secretariados do CDB, do Fórum de Florestas da ONU (UNFF) e da Parceria Colaborativa sobre Florestas (PCF) eventualmente compartilham informações e promovem atividades de coordenação.

A CQNUMC destacou o papel do desflorestamento sobre o aquecimento do planeta, recomendando, por exemplo, a aplicação conjunta de redução de emissões aliada ao uso de áreas florestadas como sumidouros de carbono. O seu Protocolo de Quioto, em vigor desde 2005, estabeleceu o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) que constitui um novo instrumento para a valoração de serviços florestais por meio da remuneração por estoque de carbono. A oportunidade do MDL para o setor florestal está em vigor até 2012, com dois instrumentos de remuneração: para florestamento e para reflorestamento. Após 2012 outros mecanismos poderão ser incluídos, conforme os interesses negociados entre as partes da Convenção.

O mercado de serviços ambientais, estabelecido no MDL tende a oferecer oportunidades aos países florestados na medida em que estes poderiam prover o seqüestro de carbono e projetos de redução de emissões aos países industrializados, a preços abaixo dos custos de mitigação de emissão realizados nestes países. Se tais projetos se articulam ao melhoramento de desempenho da gestão florestal, poderiam constituir vetores de mudança positiva nas políticas de conservação e práticas de manejo nacional e globalmente.

A Declaração de Princípios sobre Florestas da Rio-92 foi adotada diante da impossibilidade dos países signatários em produzir consensos que levassem a uma Convenção de Florestas, tal qual a de biodiversidade. Apesar de não gerar obrigações formais entre os países, constitui um instrumento importante para manter na pauta internacional a necessária busca de caminhos coletivos para a gestão, conservação e exploração dos diferentes tipos de florestas. O capítulo 11º da Agenda 21 estabelece que os signatários promovam políticas que reduzam o desmatamento, definindo prioridades internacionais no que concerne a cooperação em matéria de florestas: circulação de informações; reconhecimento dos conhecimentos e práticas tradicionais; cooperação científica, tecnológica e financeira, entre outras medidas.

Finalmente a Rio-92 reiterou com a “Carta da Terra” que a cooperação internacional sobre florestas e os planos nacionais deveriam se basear no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre os diversos atores implicados na conservação e manejo. A seguir serão examinados os processos políticos decorrentes da Rio-92 orientados para o estabelecimento dos arranjos internacionais sobre florestas.

6.1 - O Processo PIF/FIF e o Fórum de Florestas da ONU: vincular ou não-vincular, eis a questão.

Diferentemente do conceito de biodiversidade, florestas são territórios que constituem espaços nacionais, muitas vezes transfronteiriços, onde comunidades e Estados exercem sua soberania, e este é um fator decisivo para análise política. A biodiversidade está no território, mas é algo mais difuso do ponto de vista da apreensão política. No Brasil, tomando-se somente as florestas tropicais úmidas da Amazônia e Mata Atlântica tem-se mais de 50% do território nacional.

Outro fator político a considerar é o grau de interação e importância das florestas nos sistemas econômicos e socioculturais de um país, nos níveis nacional e subnacionais, considerando que estas vertentes florestais se inserem em conexões intra e extra setoriais, rurais e urbanas, que influenciam e são influenciadas por decisões comerciais, administrativas, fiscais, de defesa, de políticas sociais, enfim se entrelaçam nas dimensões do desenvolvimento do país e certamente de suas relações internacionais.

Conforme apresentado no capítulo anterior, a politização da temática florestal na arena internacional durante o último quarto do século XX envolveu conceitos e princípios defendidos por diferentes países, grupos e interesses, que por sua vez manifestam idéias com tonalidades ambíguas e imprecisas. Considera-se que cada ator é portador de uma interpretação e atribui um significado específico aos conceitos e problemas objeto de discussão internacional. Idéias e proposições como as de patrimônios comuns da humanidade, relativização de soberania, metas de redução de desmatamento, transferência de tecnologia e recursos financeiros implicam em disputas conceituais e condicionalidades.

A diplomacia ambiental brasileira tradicionalmente se atém aos detalhes da linguagem nas negociações internacionais sobre florestas com vistas a evitar interpretações que possam acarretar redução da autonomia do Estado no trato com

os recursos naturais domésticos; neste sentido, segundo Vargas³³, durante as negociações que antecederam a Rio'92 os diplomatas brasileiros estavam atentos às questões lingüísticas:

“(...) nós que estávamos no front da negociação internacional, cuidamos para escolher adequadamente as palavras com que iríamos tratar a temática de florestas de maneira que a conceituação fosse clara, fosse bem formulada, fosse despida de ambigüidade e que a multiplicidade de sentidos que pudessem ofuscar a conotação dos conceitos com que trabalhávamos não concorresse para a criação de situações injustas ou a consagração de parâmetros que fossem desfavoráveis aos interesses nacionais. (...) nós tivemos o cuidado de fazer com que a temática florestal fosse abordada de maneira integral, por isso falamos de todos os aspectos centrais que, naquele momento, se apresentavam sobre a questão de florestas, a conservação, o desenvolvimento e o manejo sustentável de todos os tipos de florestas e não apenas de um determinado tipo de florestas” (VARGAS, 2004:07).

O Brasil, ao lado de países em desenvolvimento associados no G77 e China, historicamente adotou posicionamento contrário a constituição de convenção internacional sobre florestas, quer dizer, contrário ao estabelecimento de obrigações formais para com metas de conservação ou exploração sustentável de recursos florestais, e de redução de desmatamento. É particularmente contrário a singularização das florestas tropicais em um regime internacional. Isto foi formalizado a partir da Resolução No. 44.228 da Assembléia Geral da ONU, em 1992, que estabeleceu orientação internacional para um enfoque integral dos aspectos florestais de todos os tipos. Neste sentido propostas de convenção internacional que focassem exclusivamente nas florestas tropicais se tornariam inconsistentes com o mandato definido pela resolução citada.

Tal posicionamento é resultante da interpretação de que uma convenção não seria a resposta internacional mais adequada aos países em desenvolvimento, seja porque as florestas expunham um amplo leque de diversidade e complexidade de posições com baixa capacidade de criar consensos, inclusive no que diz respeito ao entendimento da gravidade dos danos florestais; seja pela interpretação de que os países desenvolvidos resistiam a incrementar a transferência de tecnologia e a provisão de recursos financeiros novos e adicionais nos termos e montantes que se

³³ Everton Vieira Vargas, então Ministro Chefe do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores (Brasil), tem sido um dos principais negociadores da política externa brasileira de meio ambiente desde os anos 1980. Diante de sua experiência e posição institucional, seu depoimento no Seminário do CONAFLORE sobre arranjos internacionais para florestas, realizado em Brasília, em 2004, será aqui tomado como um elemento-chave para explicação dos posicionamentos brasileiros na conformação de tais arranjos.

entendiam como necessários para fazer uma adequada proteção e manejo das florestas.

Outros fatores também contribuíram para dificultar o consenso sobre o estabelecimento de compromissos internacionais juridicamente vinculantes na área florestal, tais como o baixo nível de implementação e efetividade de políticas nacionais de florestas até então; indefinições quanto aos critérios e indicadores do que seria o manejo florestal sustentável; e as relações e impactos com outros regimes internacionais, particularmente com a OMC.

Neste sentido a estratégia da diplomacia brasileira sempre evitou singularizar os países tropicais e especialmente o Brasil como “vilão” dos recursos florestais, e ao mesmo tempo chamou a atenção para o processo histórico de destruição florestal ocorrido nos países industrializados desde o século XIX, particularmente na Europa e na América do Norte, associando-o a busca pelo desenvolvido. O temor era o de que o foco nos países tropicais poderia submetê-los a condicionalidades por parte de agências financeiras internacionais, ou mesmo a barreiras econômicas nacionais, ou até reduzir capacidades de decisão sobre políticas de acordo com os interesses nacionais.

Há também a interpretação de que os países industrializados tendem a dissimular a avaliação sobre seus ganhos históricos em termos de subsídios, discriminação comercial, práticas e padrões de consumo predatórios dos recursos florestais. Seria, portanto, injusto responsabilizar o conjunto de países tropicais pela perda de florestas, como seria injusto imputar-lhes isoladamente o ônus de soluções que redundassem exclusivamente na redução das taxas de conversão florestal.

A racionalidade básica do posicionamento brasileiro é a seguinte:

1) Assume-se que de fato as taxas de desflorestamento são diretamente proporcionais à atividade econômica no atual estado da arte do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil.

2) O país ainda não é capaz de alterar completamente este modelo, ou pelo menos os principais agentes econômicos não caminham neste sentido.

3) Por outro lado, as taxas de desflorestamento decresceriam por meio do reforço da capacidade de controle e fiscalização por parte do Estado.

4) O Estado, por um lado, dispõe de meios de controle e fiscalização muito limitados para conter o desflorestamento, e por outro lado parte das elites políticas regionais e nacionais se financiam com base na conversão de florestas;

5) O resultado desta equação para a diplomacia tende a ser o posicionamento pela exclusão de qualquer compromisso internacional de redução de taxas de desflorestação, mesmo no longo prazo, dado que o país não seria capaz de atendê-lo.

Enfim, não seria racional para o Brasil se comprometer com acordos e metas legalmente vinculantes com os quais não teria capacidade (ou vontade política) de cumprir, o que poderia lhe acarretar sanções internacionais.

A posição brasileira é derivada de certo confronto interno entre conservação e desenvolvimento também no nível doméstico: de um lado um amplo território florestal que provê múltiplas funções ecológicas ao país, e por outro lado uma indústria florestal cujos tipos variam do altamente predatória e ilegal ao altamente competente e tecnológica. Há ainda constrangimentos econômicos significativos tais como a importância da exportação de matéria-prima ou de produtos de baixo valor agregado, cujos preços no mercado internacional tem sido decrescentes. Particularmente na Região Amazônica há o agravante do alto grau de desperdícios, pois segundo o IMAZON dos 30 milhões de metros cúbicos de madeira processados na região 2/3 tornam-se resíduos com baixíssimo aproveitamento (BARROS & UHL, 1995).

As tensões entre conservação e uso, e entre controle nacional e global sobre florestas estão expressas nas palavras do então Ministro Vargas:

“É preciso que nós estejamos sempre muito atentos porque, às vezes, propostas válidas, propostas legítimas do ponto de vista teórico resultam, na verdade, em um tiro no pé dos países. Muitas vezes você se comprometer com uma meta, você se comprometer com um objetivo quantificado acaba resultando numa autoflagelação e numa derrota porque você não tem a capacidade de implementar aquilo. É necessário que as metas não sejam estabelecidas de fora. Nós é que temos que estabelecê-las, nossa sociedade é quem tem que discutir isso. (...) Nós não vamos proteger as florestas porque elas têm um papel global. Eu tenho severas dúvidas sobre esse papel global, elas têm um papel para nossa sociedade. (...) ter metas globais é algo que pode vir a ser extremamente negativo a um país como o Brasil (...) pois podem acabar sendo condicionantes da sua ação interna. Agora, estabelecer metas a partir de uma discussão, como nós vimos fazendo no Brasil, hoje, envolvendo governo, sociedade civil, governos locais é muito importante. (...) a autonomia nacional tem que ser preservada. (...) Não quero dizer que nós não devemos tratar a floresta também numa perspectiva global, quando o Brasil defendeu que se tratasse de todos os tipos de florestas, nós estamos tendo exatamente um enfoque global. [Porém] (...) o enfoque global sobre um bem que está sobre a soberania de um Estado é um bem que se localiza em determinado território e no qual o Estado exerce a sua soberania por meio de políticas públicas, que devem ser definidas a partir de um amplo consenso da sociedade, que é o que o Brasil vem tentando estabelecer. (...) temos que ter muito cuidado quando nós

falamos, por exemplo, de metas globais porque elas são, digamos assim, facilmente manipuláveis dentro do processo de relações internacionais.” (VARGAS, 2004:14;16; 28).

Então se buscou legitimizar tal posicionamento nos princípios de autodeterminação e soberania para uso dos recursos naturais do território nacional, e na equidade de oportunidades para o desenvolvimento. Por outro lado, apoiou-se no princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas para melhor balancear os interesses nessa equação, da seguinte maneira: tanto os países florestais em desenvolvimento quanto os desenvolvidos compartilham o interesse comum na conservação florestal; e ela poderia ser atingida se aqueles que possuem mais e melhores meios (os industrializados) os dispusessem em favor de programas que viabilizassem metas derivadas deste interesse comum, quer dizer, por meio da transferência de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos, bem como pela abertura de mercados para produtos florestais, além de remuneração pelos serviços ecológicos prestados pelas florestas (fluxos hidrológicos, estabilidade do clima,).

A estratégia brasileira focou tanto na articulação de arranjos internacionais que lhe parecessem mais favoráveis (instrumento legal não-vinculante), quanto na disseminação de resultados de suas políticas nacionais para meio ambiente e florestas.

Diante da pressão exercida pela União Européia, Canadá, Rússia e Suíça em favor da constituição de um regime internacional destinado a regular o uso de florestas, o Brasil propôs a realização do Painel Intergovernamental sobre Florestas (PIF), no qual fossem abordados os dois eixos de agregação entre os países: 1) os aspectos de proteção ambiental, redução do desmatamento e aumento da cobertura florestal, normalmente evidenciados na pauta dos países desenvolvidos; e 2) dimensões econômicas do manejo sustentável, cuja ênfase é dada pelos países do G77, como a valoração, uso de instrumentos econômicos, questões comerciais e acesso a mercados, bem como temas sociais como aqueles relacionados aos direitos de comunidades tradicionais e indígenas que vivem nas florestas.

O PIF foi estabelecido em 1995, como iniciativa temporária da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CDS) da ONU com a finalidade de continuar o diálogo sobre políticas florestais resultante da CNUMAD. Constituiu-se também uma “Força Tarefa Interagências sobre Florestas” (FTAIF) para conferir suporte técnico e logístico à atividades do PIF.

Após dois anos de negociações o PIF produziu um conjunto de 140 propostas de ação organizadas em 12 programas, sumarizadas a seguir em torno de cinco eixos:

1) Incentivo ao desenho e implementação de programas nacionais de florestas e de uso da terra, com atenção especial à: causas subjacentes do desmatamento e da degradação florestal, conhecimentos tradicionais relacionados às florestas, ecossistemas frágeis afetados pela desertificação e pela seca, impacto nas florestas de poluição transportada pelo ar, necessidades e requisitos de países em desenvolvimento e outros países com cobertura florestal reduzida.

2) Cooperação internacional em assistência financeira e transferência de tecnologia, com foco na adoção das seguintes medidas: fortalecer a assistência financeira e aumentar os investimentos do setor privado; aumentar a capacidade e a coordenação nacional e o fortalecimento da cooperação internacional; fortalecer a transferência de tecnologia, a capacitação e aperfeiçoar os sistemas de informação.

3) Pesquisa científica, avaliação dos recursos florestais e formulação de critérios e indicadores para o manejo florestal sustentável, cujas prioridades são: avaliação dos múltiplos benefícios de todos os tipos de florestas; pesquisa florestal e disseminação de informações e tecnologias; desenvolvimento de metodologias para valoração adequada dos múltiplos benefícios florestais; elaboração de critérios e indicadores nacionais, por meio de abordagem participativa, para o manejo florestal sustentável.

4) Comércio e meio ambiente em relação a produtos e serviços florestais, com foco em acesso aos mercados; competitividade relativa dos produtos florestais; medidas sobre espécies menos utilizadas; certificação e rotulagem; internalização de todos os custos; transparência do mercado; e

5) Coordenação das organizações internacionais e instituições e instrumentos multilaterais, inclusive com o estabelecimento de mecanismos jurídicos adequados.

No processo negociador verificaram-se dificuldades em lograr consensos em diversos aspectos discutidos no PIF, particularmente quanto a constituição de uma convenção internacional, aos compromissos para redução de desmatamento, e também em questões relativas a financiamento, transferência de tecnologia, acesso a mercados e proteção de conhecimentos tradicionais, questões estas que tipicamente se confrontaram nas negociações Norte-Sul.

O confronto entre o controle nacional sobre os recursos naturais e a regulação internacional sobre florestas derivados de preocupações globais foi repetidamente objeto de intensos debates no PIF. Por parte do bloco G-77/China explicitou-se resistência a qualquer proposta que fosse interpretada como perda de controle nacional sobre florestas e seus produtos. O debate sobre a avaliação do comércio ilegal de produtos florestais foi exemplar neste sentido. O Brasil, G-77/China e Índia posicionaram este tema como sendo de foro nacional, relativo a suas legislações e capacidade de controle e fiscalização e, portanto, não deveria ser objeto de discussão internacional.

Este debate já se estabelecera no processo da Convenção Internacional sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora (CITES). Ela foi negociada em 1973 e adotada desde então por 114 países. A partir dos anos 90 esta Convenção passou a incorporar as mais importantes espécies de madeira nas listas de proteção. No âmbito da CITES o tema florestal provocou controvérsias quando se tentou produzir apêndice cuja lista de espécies ameaçadas incluía as principais madeiras com fins comerciais, particularmente o mogno (*Swietenia macrophylla*), e cujo debate se alongou de 1995 a 1998, quando se realizou no Brasil um encontro internacional que decidiu pela inclusão desta espécie no Apêndice II da Convenção.

Os países do G77, baseados em princípios de soberania, limitaram o escopo e mandato do PIF em diversos temas, pois fora decidido que as recomendações somente se aplicariam dentro dos limites legais nacionais ou de acordo com suas circunstâncias. Do ponto de vista técnico e científico, estes constrangimentos são decisivos na limitação de efetividade de um regime sobre florestas, na medida em que um amplo leque de questões relacionados a degradação florestal e práticas econômicas ilegais transbordam os limites territoriais nacionais e exigiriam medidas de caráter global.

Destaca-se que desde 1995, quando se realizou a “Oficina Internacional sobre Manejo Florestal”, que formulou o documento conhecido como “Compromisso de Haia dos Programas Nacionais de Florestas (PNFs)” já se enfatizara a importância dos programas nacionais como os mais consistentes com as metas florestais da Agenda 21. Recomendara-se o uso de instrumentos econômicos domésticos e a realocação de fundos de ajuda internacional para o manejo florestal, inclusive com a proposta para o estabelecimento de iniciativa no sistema ONU de um grupo de parcerias para superar as lacunas financeiras identificadas. Por outro lado, propôs-se que os arranjos internacionais para florestas deveriam ser

encaminhados como parte dos processos em andamento em cada país, que por sua vez avaliariam a situação de suas políticas florestais e determinariam quais reformas seriam necessárias. Houve claramente um destaque para o caráter nacional e soberanista das decisões sobre política florestal.

Outro tema comum é o da reivindicação de aporte por recursos financeiros e tecnológicos novos e adicionais para países em desenvolvimento. O documento final do PIF menciona o desenvolvimento de um novo fundo global para florestas, porém parte significativa dos países tradicionalmente doadores explicitamente se opôs a tal medida, recorrendo a proposição de meios alternativos e inovadores para superar lacunas financeiras. Contudo, o desejo de alguns doadores em aprovar a proposta de uma convenção sobre florestas os levou a disponibilizar novos fundos, sobretudo no nível bilateral, e reconfigurou a formação de alianças nas negociações florestais. O apoio da Malásia e Indonésia a uma convenção global seria uma das mudanças notáveis deste movimento de soma positiva nas negociações.

Segundo depoimentos de participantes publicados nos boletins do IISD (1997), no processo negociador do PIF verificou-se ênfase excessiva sobre a constituição, ou não, de uma convenção, ao mesmo tempo em que temas substantivos de manejo florestal não teriam recebido a atenção adequada. Muitos dos participantes, inclusive a maioria das OSCs presentes, avaliavam que uma convenção seria prematura diante do reconhecimento sobre a baixa efetividade das políticas até então implementadas, bem como o baixo denominador comum sobre padrões globais de sustentabilidade para o manejo florestal, particularmente diante da necessidade de balancear os fatores econômicos das florestas com seus valores ecológicos e socioculturais.

Diante destas dificuldades, na 5ª. sessão da CDS e na 19ª. Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), ambas realizadas em 1997, os resultados do PIF foram endossados, porém sem o consenso sobre o tipo de instrumento e mandato para um regime internacional, recomendou-se a continuidade destes diálogos florestais. Neste sentido, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) estabeleceu o “Fórum Intergovernamental de Florestas” (FIF), igualmente sob o comando da CDS, com mandato similar ao do PIF adicionado pelo objetivo de identificar elementos para um novo arranjo internacional com características de instrumento jurídico vinculante sobre florestas.

O debate sobre arranjos e mecanismos internacionais para promover o uso, manejo e conservação de florestas, de todos os tipos, e particularmente se as

negociações se deteriam sobre um instrumento legalmente vinculante manteve-se como tema central. A forte divisão entre favoráveis e desfavoráveis à convenção internacional, porém não se organizou em torno da tradicional divisão entre países do Norte e Sul, pois alguns países tropicais manifestavam-se favoravelmente, enquanto alguns temperados se mantinham indiferentes ou radicalmente contrários a uma convenção.

As delegações e outros atores contrários incluíam tanto os Estados, que ressaltavam a necessidade de proteção de direitos de soberania, quanto organizações indígenas e ambientalistas, que temiam redução de autonomia em suas práticas culturais e meios de vida, bem como predominassem práticas de manejo consideradas ecologicamente insustentáveis.

Partindo do do acúmulo do PIF, o FIF realizou quatro encontros entre 1997 e 2000, produzindo mais de 120 propostas, organizadas em torno de dois eixos e um conjunto amplo de temas que necessitariam de maior esclarecimento, e que mais uma vez levaram a continuidade deste processo em outro fórum. As principais propostas do FIF foram as seguintes:

1) Promover e facilitar a implementação de propostas para ação do PIF e revisar, monitorar e informar sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas; e

2) Dar seguimento às questões pendentes e outros assuntos advindos do PIF, particularmente a necessidade de recursos financeiros, as questões de comércio e meio ambiente e a articulação dos trabalhos de organizações regionais e internacionais no âmbito de instrumentos existentes relacionados a florestas.

Dentre os temas que geraram maiores controvérsias e, por conseguinte, exigiriam maiores esclarecimentos destacam-se os seguintes: causas subjacentes do desmatamento e da degradação de florestas; conhecimento tradicional relacionado a florestas; conservação florestal e áreas protegidas; pesquisa florestal e transferência de tecnologias; valoração de bens e serviços florestais; instrumentos econômicos, políticas tributárias e posse da terra; oferta e demanda futura de produtos e serviços florestais madeireiros e não madeireiros; e avaliação, monitoramento e reabilitação de cobertura florestal em terras ambientalmente críticas.

O FIF também discutiu mas não chegou a um acordo sobre o estabelecimento de um “Fundo Global para Florestas”. Por um lado os países desenvolvidos “ofereciam pouco” de valor para estimular uma convenção, e não

pareciam dispostos a invertê-los em um fundo centralizado. Por outro lado, países em desenvolvimento, como o Brasil, insistiam em que não haveria acordo sobre a convenção se não se estabelecesse explicitamente a linguagem para recursos novos e adicionais. Neste ponto, particularmente as delegações africanas explicitavam pessimismo quanto as promessas de recursos novos e adicionais para os planos de implementação prometidos pelos defensores do instrumento vinculante, especialmente diante da experiência recente com a não disponibilização de assistência financeira acordada na “Convenção para o Combate à Desertificação”.

Ao final do FIF, o documento resultante de sua 4ª. e última sessão, em 2000, propôs a continuidade das negociações sobre este tema e conclamou às delegações para atuar *“(em cinco anos) com vistas a recomendar os parâmetros de um mandato para desenvolver a estrutura legal para todos os tipos de florestas”*, ou seja, acordou-se um texto aberto o suficiente para acomodar os diferentes interesses em jogo, mas com alto grau de ambiguidade.

Com qual tecnologia as mudanças seriam implementadas? E, quem pagaria a conta? Estas indagações mantiveram-se também como questões-chave do FIF. Este Fórum tornou-se um meio para discussões avançadas sobre temas complexos como acesso a recursos filogenéticos, direitos de propriedade intelectual e sistemas *sui generis* de propriedade, que por sua vez mantém relação com as discussões sobre as implicações entre comércio, meio ambiente e conhecimentos tradicionais relacionados a florestas.

Novamente a dificuldade em alcançar consenso entre os Estados membros sobre o tipo, intensidade e extensão de um regime internacional sobre florestas resultou na conclusão dos trabalhos do FIF com a proposição para o alargamento das negociações para os cinco anos seguintes, endossada na 8ª. sessão da CDS, em 2000.

Naquele ano, por meio da Resolução 2000/35, o ECOSOC formalmente estabeleceu o chamado arranjo internacional sobre florestas (AIF) com o objetivo de “promover a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas e fortalecer o compromisso político de longo prazo para este fim”. O AIF seria revisto após cinco anos de atuação. Para tanto o Conselho criou dois mecanismos: 1) o “Fórum de Florestas da ONU” (UNFF) como seu organismo subsidiário para tratar dos arranjos internacionais sobre florestas, globalmente; e 2) a articulação de diversos atores (organizações, instituições e instrumentos do

sistema ONU) em uma “Parceria Colaborativa sobre Florestas” (PCF), como órgão de apoio para cooperação e coordenação. Manteve-se como meta quinzenal tanto a consideração sobre os parâmetros para o desenvolvimento de uma estrutura legal sobre todos os tipos de florestas, quanto a proposição de mecanismos apropriados para a transferência de tecnologia e recursos financeiros que permitisse implementar o manejo florestal sustentável.

Com base no FTAIF criado com o PIF, a PCF foi estabelecida em 2001 como uma parceria interagências sobre florestas, composta por 14 organizações internacionais, instituições e secretarias que disponham de programas florestais substanciais. Os membros da PCF são: CIFOR, FAO (coordenação), ITTO, IUFRO, CDB, GEF, CNUCD, CQUNMC, PNUD, PNUMA, ICRAF, BM e IUCN. Parte-se da constatação amplamente reconhecida de que atualmente nenhuma organização individualmente possuiria capacidade ou mandato para responder de forma consistente às múltiplas demandas e responsabilidades derivadas das negociações florestais. Orienta-se pelo princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, bem como a divisão de responsabilidades é baseada sobre os mandatos, competências, recursos e vantagens comparativas de cada membro.

A PCF tem atuado no apoio aos países e organizações-membros para co-organização de reuniões e oficinas temáticas, particularmente voltadas para o fortalecimento de PNFs, discussão de C&Is, e projetos sobre incêndios florestais, mangues e restauração florestal. Esta parceria também viabiliza a disseminação de informações, como a publicação do “Coleção de Fontes de Financiamento para o MFS”, e a convergência de entendimentos internacionais sobre conceitos e práticas de gestão florestal (UNFF,2004b). Trata-se de um diretório dos principais organizações nacionais, bilaterais e multilaterais que proveêm fundos para o setor florestal. Alguns críticos consideram que as limitações de financiamento para florestas estão mais relacionados a dificuldades de acesso do que ao montante de recursos disponíveis, e portanto consideram que este guia somente facilitará o acesso daqueles que normalmente são os mais aptos a mobilizá-los; outros, que apontam que os problemas de financiamento dizem respeito a ausência de fundos fiduciários com maior segurança e predicabilidade, consideram que este guia simplesmente incrementará o número de aplicantes as escassas fontes atuais (HUMPHREYS, 2007)

Dentre as instituições que se mobilizam para a governança global sobre florestas destaca-se o papel da Organização Mundial para Agricultura e Alimentação (FAO), um organismo internacional com longa história de atuação em políticas

florestais de escopo global, exercendo liderança no ambiente da ONU nesta área. Em 1971 criou um Comitê sobre Florestas (COFO) com a finalidade de revisão periódica das questões florestais de caráter internacional e assessorar a organização no desenho de políticas de médio e longo prazos, bem como sua implementação. Nos últimos anos, este comitê tem se dedicado à reflexão do papel da FAO na promoção do manejo florestal e particularmente seu papel nos arranjos internacionais para florestas formulados desde a Rio'92.

Entre 1994 e 1995 a FAO organizou três oficinas regionais sobre florestas: América Latina e Caribe; Ásia e Pacífico; e África; com a participação de especialistas com vistas a refletir sobre as condições regionais para implementação da Agenda 21 e compromissos da Declaração de Florestas. Em 1995 organizou a “Reunião de Especialistas sobre a Harmonização de Critérios e Indicadores para MFS” onde se examinou o potencial de concorrência entre as várias consultas regionais sobre C&Is para MFS. Concluiu-se que a diversidade de métodos e abordagens nacionais de C&Is deveria ser entendida mais como convergência, equivalência, correspondência e compatibilidade do que harmonização, endossando critérios globais baseados em indicadores desenvolvidos nacionalmente ou no nível na unidade de manejo.

Os resultados da Cúpula Mundial sobre Alimentação, realizada em Roma, em 1996, e a *Declaração de Roma sobre Florestas* produzida na 13^a. sessão do COFO, em 1997, ressaltaram o papel das políticas florestais nacionais e internacional para a sustentabilidade global. Um conjunto de novos temas passaram a compor a agenda da FAO, tais como a necessidade de formular indicadores e critérios de MFS para todos os tipos de florestas; as relações entre comércio e meio ambiente, clima e florestas; limites e possibilidades da certificação; fomento à avaliação e informação florestal e conhecimento sobre manejo, inclusive com a publicação do “Perspectiva Global do Setor Florestal”. Em 2002, com a realização da Rio+10 produziram-se reflexões em temas com relações transversais ao de florestas tais como pobreza, segurança alimentar, água, biodiversidade e mudanças climáticas, bem como sobre os meios de se atingir governança global sobre florestas.

O que se espera de um arranjo internacional de florestas? Segundo os documentos de criação do UNFF o mandato deste Fórum deveria perseguir os seguintes objetivos:

“Definição de compromissos coerentes e políticos de longo prazo e no mais alto nível.

Cooperação entre programas e ações relacionadas a florestas e entre outros instrumentos e iniciativas internacionais.

Estabelecer uma plataforma internacional para construção de consensos, tomada de decisões e monitoramento de ações sobre temas de preocupação global.

Viabilizar que recursos e mecanismos operacionais e financeiros sejam mais eficientemente alocados e facilitar o estabelecimento de mecanismos de distribuição de incentivos, encargos e benefícios.

Encorajar o estabelecimento de medidas para promover a boa governança e a aplicação das leis florestais, e combate a exploração e comércio ilegais.

Garantir a participação da sociedade na aplicação e seguimento das políticas florestais.

Desenvolver bens e serviços ambientais e proteger e manter e aumentar a biodiversidade oferecida pelos recursos florestais.

Contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos povos e comunidades indígenas, bem como arrendatários, cooperativas, pequenos proprietários de recursos florestais.

Garantir a participação da sociedade na aplicação de um regime internacional.” (UNFF, 2005).

Como um Fórum intergovernamental, o UNFF é composto por todos os Estados-membros e agências especializadas das Nações Unidas, reunindo-se anualmente. Destaca-se que é o único órgão subsidiário do ECOSOC com participação universal (UNFF, 2004b). O UNFF trabalhou basicamente no desenvolvimento das “Propostas de Ação” estabelecidas no processo PIF/FIF. As chamadas *Iniciativas-Led dos Países e Organizações* e os *Diálogos Multissetoriais* também constituíram parte do processo UNFF. Em certas ocasiões este *Fórum* buscou se inserir internacionalmente como porta-voz dos interesses florestais, tal como ocorreu em 2002, na 2ª. sessão do UNFF, quando uma Declaração de Ministros foi endereçada à “Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável” (CMDS ou Rio+10) cujas preocupações principais foram: combate ao desmatamento e à degradação florestal; conservação de florestas e proteção de tipos únicos de florestas e ecossistemas frágeis; estratégias de reabilitação e conservação para países com baixa cobertura florestal; reabilitação e restauração de terras degradadas e promoção de florestas naturais e plantadas.

Como consequência, dentre os compromissos do Plano de Implementação de Johannesburgo (PIJ) se incluiu o seguinte: “promover ação imediata sobre o cumprimento de leis florestais domésticas e comércio ilegal de produtos florestais, incluindo os recursos biológicos florestais, com o apoio da comunidade internacional, e prover o fortalecimento das capacidades humanas e institucionais para o fortalecimento da legislação nacional nesta área” (UNFF, 2004b:8). Esta Cúpula

propôs alguns mecanismos voluntários de cooperação internacional como as “Iniciativas de Tipo II”, e na ocasião foram lançados três programas regionais deste tipo, a saber: 1) Parceria Florestal da Ásia, liderada por Japão e Indonésia; 2) Parceria Florestal da Bacia do Congo, que envolve seis países da África Central, os Governos do G8, o Banco Mundial e outros OIs; e 3) a Rede Modelo Florestal na América Latina e Caribe, liderada pelo Canadá, Argentina, Chile e República Dominicana (UNFF, 2004b).

Além dos aspectos substantivos sobre o MFS, em geral no UNFF verificou-se ênfase nos aspectos formais e institucionais com vistas a formulação de critérios específicos para a revisão de efetividade dos arranjos internacionais sobre florestas, bem como seus sucedâneos em formato voluntário ou obrigatório.

O UNFF estabeleceu grupos de trabalho de especialistas que produziram informes técnicos em três áreas-chave: 1) abordagens e mecanismos de monitoria, avaliação e relatoria (MAR); 2) finanças e transferência de tecnologia ambientalmente apropriadas; e 3) parâmetros para o desenvolvimento de um quadro legal para todos os tipos de florestas. Suas recomendações principais foram as seguintes:

1. Identificar áreas de sobreposição em relatoria e inconsistências em informações reportadas; articular organizações e instrumentos relevantes, incluindo PCF, para preparar um documento de perspectiva global sobre o progresso do MFS; continuar o monitoramento e avaliação de progresso na implementação das Propostas de Ação PIF/FIF; e promover maior coerência e interação entre relatórios gerados com propósitos domésticos e internacionais.

2. Os países e membros da PCF deveriam: facilitar o fluxo de informação de tecnologias ambientalmente responsáveis, por meio de conexões com redes de informação e fortalecimento de cooperação com empresas e instituições públicas usuárias destas tecnologias; promover o investimento privado nas estratégias de financiamento nacionais de MFS; incrementar a agregação de valor e geração de renda do manejo florestal.

3. Constituição de metas globais sobre florestas e um código voluntário, ou “*international understanding*”, com meios de implementação apropriados para o MFS.

No que diz respeito ao segundo item, financiamento, a estratégia dos países desenvolvidos, segundo Humphreys (2007), seguiu certo padrão durante o processo PIF/FIF e UNFF, qual seja, alargou-se o escopo das questões financeiras sem

deixar porém de enfatizar que diversas fontes de assistência financeira estariam disponíveis para investimentos florestais, além da ajuda oficial (ODA). Isto estaria relacionado a três propósitos: reduzir a atenção internacional sobre a ODA; destacar o papel do setor privado e de instrumentos econômicos nacionais (taxações e poupanças), em contraponto ao argumento dos países em desenvolvimento e pobres de que as lacunas financeiras seriam superadas pelo incremento da ODA; e, ao enfatizar o setor privado como fonte financeira, conferir papel privilegiado às corporações dos países em desenvolvimento nos arranjos internacionais sobre florestas.

Os países em desenvolvimento, representados pelo G77, porém insistiam em que na prática os tais recursos financeiros privados não se concretizavam, e as inovações do setor florestal naqueles países ainda estariam dependentes da ODA. Não se chegou a um ponto de convergência entre as duas partes, e o UNFF encerrou seu ciclo sem um acordo ou resolução na área de financiamento ao MFS.

Quanto a constituição de um instrumento legal internacional, em geral, as opções podem configurar arranjos vinculantes e não-vinculantes. Por um lado, os instrumentos vinculantes estabelecem obrigações para os países e permitem penalidades. Para o caso de florestas, em meados de 2000, apresentavam-se as seguintes opções:

- Estabelecer Convenção Internacional sobre todos os tipos de florestas;
- ou
- Convenção Quadro – passo anterior a convenção específica, que agrega aos poucos obrigações, financiamentos, transferências de tecnologias, etc; ou
- Estabelecer um Protocolo sob a Convenção de Diversidade Biológica (CDB) – a ser elaborado pelo grupo de trabalho de biodiversidade florestal.

Por outro lado, os instrumentos não-vinculantes não geram obrigações formais entre as partes, e no caso das florestas se apresentaria tal qual o atual processo do UNFF, porém sem o prazo de 05 anos, tornando-se permanente, com compromissos nacionais voluntários. Outra opção seria simplesmente encerrar o processo em curso, não formular uma convenção e continuar a discutir ações nacionais, reforçando as cooperações bilaterais e multilaterais.

Uma compilação das visões submetidas pelos Estados membros do UNFF ao “Grupo *Ad hoc* de Especialistas para a Consideração com vistas a Recomendar os Parâmetros para um Mandato para o Desenvolvimento de um Instrumento Legal

sobre Todos os Tipos de Florestas” permite confrontar os dois posicionamentos-chave e mutuamente excludentes que predominaram neste Fórum, a saber: favoráveis e contrários ao estabelecimento de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre florestas.

Países como Canadá, Suíça, Rússia e o bloco da União Européia se posicionaram favoravelmente à convenção. Dentre seus principais argumentos destacam-se os seguintes: as diversas iniciativas internacionais existentes não teriam sido suficientes para traduzir as intenções em ações concretas; os produtos e serviços providos pelas florestas têm sido cada vez mais reconhecidos e apesar dos esforços e compromissos voluntários a degradação continuaria em níveis inaceitáveis. A implementação efetiva de ações somente se realizaria com a adoção de uma convenção internacional sobre florestas. A experiência internacional teria demonstrado que instrumentos voluntários têm impacto limitado na melhoria das práticas de gestão, e um instrumento vinculante geraria maior grau de compromisso com a gestão sustentável de florestas nos níveis nacional, regional e internacional.

Para os países favoráveis ao instrumento vinculante, ao reunir os princípios acordados internacionalmente, uma convenção formalizaria uma abordagem ampla para alcançar o manejo sustentável das florestas estabelecendo uma agenda comum, bem como reforçaria as obrigações sobre florestas existentes em outros acordos e organizações, como CDB, CQNUMC, OMC, OIMT, FAO,

Para alguns países, como a Suíça, as discussões do UNFF teriam sido excessivamente politizadas e, ao mesmo tempo, não suficientemente concretas; e embora tenha abordagem ampla, careceram de autoridade, peso institucional e perspectiva de longo prazo necessários para proporcionar orientação e assegurar coerência para um regime florestal global.

O Canadá, por sua vez, dirigiu sua argumentação para maior efetividade da governança global sobre florestas. Uma convenção conferiria internacionalmente um status legal superior, pois até o momento nenhum órgão, organismo ou instrumento multilateral permanente teria mandato ou capacidade para tratar de todos os temas da agenda internacional de florestas. As conferências entre as partes melhorou a governança por sua capacidade de estabelecer políticas e prioridades relativas ao objetivo da gestão sustentável de florestas globalmente. Supõe também que um instrumento legal vinculante além de aumentar o nível político, promoveria o fortalecimento das capacidades e transferência de tecnologias, bem como facilitaria o comércio de produtos de áreas manejadas sustentavelmente em virtude da

obrigação das Partes em demonstrar sua conformidade com as melhores práticas de manejo florestal, inclusive como meio de atrair maiores investimentos externos para o setor florestal.

Já os EUA se comportaram de maneira a evitar qualquer reforço de compromissos nacionais com obrigações internacionais sobre florestas, quaisquer que fossem elas. Neste sentido se opôs aos países desenvolvidos que reivindicavam a convenção internacional, assim como se opôs ao G-77 que reivindicavam o incremento na ajuda financeira oficial (ODA) para superar lacunas de investimento no MFS. De certa forma, tal posicionamento foi bem sucedido na medida em que tanto não se estabeleceu instrumento legal vinculante, nem muito menos chegou-se a acordo sobre recursos financeiros novos e adicionais para cooperação florestal. Bom para os EUA, ruim para a sustentabilidade das florestas cujos índices de desmatamento continuam em alto nível.

Em contrapartida, os países do Grupo do 77/China em sua maior parte fecharam questão contrária à adoção de metas quantitativas e temporais e à eventual constituição de instrumento juridicamente vinculante (a convenção), tendo como aliados os EUA, Japão, Austrália e Nova Zelândia, bem como países africanos, liderados pela Nigéria, e asiáticos. No nível regional pan-amazônico os países do TCA já haviam concertado acordo contrário a convenção desde 1998. Vale destacar que no campo do G77 o processo UNFF provocou fissuras levando a subdivisões neste bloco, tais como a que opôs a maioria dos países latino-americanos, liderados por Argentina e México, favoráveis a convenção internacional sobre florestas, aos países do TCA, liderados pelo Brasil, contrários à convenção; assim como os principais países madeireiros do Sudeste Asiático ficaram em campos opostos nas negociações, Indonésia favorável e Malásia desfavorável à convenção.

A posição brasileira manteve o entendimento de que não se poderia estabelecer uma “*cooperação a qualquer preço*”, na qual aos países tropicais se imporiam obrigações de redução do desmatamento e aos demais, consumidores, se estabeleciam boas intenções para o consumo sustentável.

Enquanto o Brasil estabelecia alta prioridade à transferência de tecnologia, financiamento, capacitação, fortalecimento institucional, aparelhamento do Estado e comércio, os países desenvolvidos resistiam a estes temas. Inclusive na 5ª. Sessão do UNFF, realizada em 2005, o Brasil propôs a criação de um mecanismo de implementação tipo “*clearing house*”, que estimulasse a troca de informações e

experiências entre países, e o estabelecimento de um Fundo Global para Florestas, os quais não se concretizaram.

Um argumento central para a diplomacia ambiental brasileira é o incentivo ao manejo sustentável dos recursos florestais, ainda que tal manejo não esteja bem consolidado tanto do ponto de vista conceitual entre os especialistas, quanto do ponto de vista das operações industriais ou comunitárias. Idealmente isto seria um ponto de partida para melhor valoração econômica do setor e adequada penetração dos produtos florestais nos mercados internacionais, que por sua vez reverteria na melhora da situação socioeconômica daqueles que vivem das florestas. Ganhos em eficiência, mercados e redução da pobreza seriam elementos-chave para uma exploração mais racional (menos predatória) dos recursos florestais.

No caso da abertura de mercados, o capítulo sobre florestas e comércio teria sido o único que ficara entre colchetes no relatório do FIF por força da resistência dos industrializados. Para os países desenvolvidos também não faria sentido dispor de recursos para a cooperação internacional se os países florestados não se comprometessem com o uso sustentável de florestas, inclusive com metas para redução de desmatamento, por meio de um instrumento juridicamente vinculante, que produzisse maiores garantias ao acordos.

A posição do Itamaraty sobre a constituição de um regime internacional para conservação de florestas é historicamente crítica. Dentre os elementos que formariam a visão do país poderíamos destacar os aspectos a seguir³⁴.

O Brasil teria singularidades na negociação internacional dada a sua diversidade de biomas e a força e competência do segmento industrial silvicultor. É abertamente contrário ao estabelecimento de metas internacionais, para a redução de desmatamento, cuja não implementação poderia levar a sanções ao país e/ ou a quebra de sua autonomia de gestão de florestas. Manifesta-se contrariamente a discussão internacional da extração ilegal de madeira, considerando-a uma questão de competência interna e soberana ao Estado. Em determinadas situações apresenta questionamentos sobre o real papel global das florestas, por exemplo colocando em questão a demonstração científica da intensidade dos impactos dos desmatamentos sobre mudanças climáticas. Alternativamente propõe o

³⁴ Vale dizer que esta abordagem é sobretudo aquela controlada pelo Itamaraty, não necessariamente refletindo as posições do Conselho Nacional de Florestas (CONAFLO), mais permeadas por visões dos setores de negócios, de ONGs e movimentos sociais, normalmente menos presos à concepções convencionais de soberania e interesse nacional formulados pela burocracia estatal. Vale destacar que representantes do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS) acompanham formalmente (ainda que como convidados) as discussões internacionais de florestas desde as conferências preparatórias da CDB em Nairobi, em 1990.

estabelecimento de metas nacionais voluntárias a serem concretizadas em ações e, então, apresentadas internacionalmente.

Por outro lado, a diplomacia brasileira buscou destacar os feitos nacionais para lidar com os danos florestais, tais como a criação de instâncias governamentais dedicadas ao meio ambiente, como o IBAMA, a aprovação do código florestal, o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento ambiental via satélite, a crescente sensibilidade pública e privada sobre a importância das florestas, o estabelecimento de critérios e o incentivo ao manejo florestal, inclusive comunitário, e no nível continental por meio do processo de Tarapoto estabelecido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica.

A área ambientalista do governo brasileiro porém busca redefinir o interesse nacional com mais foco em conservação e estabelecimento de compromissos nacionais para com a redução das taxas de desmatamento. O Ministério do Meio Ambiente atua no interior do governo no sentido de fortalecer a percepção de que a definição de metas seria fundamental para orientar políticas, para organizar programas e envolver a sociedade civil e o setor empresarial no esforço de redução do desmatamento e incentivo ao manejo florestal. Haveria que se correr certo risco para atingir um duplo objetivo: maior efetividade no controle da deflorestação e aumento na transferência de recursos financeiros e tecnológicos para este fim. Se por um lado o estabelecimento de metas poderia colocar o país no banco dos réus, por outro lado as metas também poderiam repercutir em uma agenda positiva para estimular a cooperação internacional na área florestal, que decresceu nos últimos anos devido a mudanças no cenário internacional mas também em função da baixa efetividade dos projetos dedicados a controlar o desmatamento no país (CAPOBIANCO, 2004).

Dentre o posicionamento de OSCs brasileiras sobre este tema, destaca-se o pronunciamento de Smeraldi (2004), em reunião do CONAFLOR³⁵. A discussão sobre sim ou não à Convenção representaria há mais de uma década uma forma de inibir o avanço de discussões sobre medidas concretas na área florestal, ao intensificar a ausência de perspectivas de consenso sobre o tema. Como consequência ocorrera o movimento de algumas redes transnacionais, assim como agências governamentais, engajadas em favor de um protocolo de florestas na CDB, sem contudo constituir um instrumento mais geral. Reconheceu que, em

³⁵ Roberto Smeraldi, à época coordenador da ONG *Amigos da Terra* e conselheiro civil do CONAFLOR, representando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS). Pronunciamento no Seminário do CONAFLOR sobre Arranjo Internacional de Florestas, em Brasília, 27 de agosto de 2004.

determinados momentos, a ação do Itamaraty contra qualquer arranjo ou convenção internacional fora importante como instrumento defensivo (em relação a países como Canadá, Rússia e Malásia, interessados apenas em uma hegemonia de seu poder industrial madeireiro), mas que no longo prazo seria preciso igualmente gerar uma agenda positiva internacional, e não apenas barrar acordos com pautas negativas.

O Brasil poderia aproveitar sua liderança em determinadas ações como certificação (primeiro país no mundo) e manejo comunitário, inclusive na região pan-amazônica, para promover tal agenda propositiva. Se metas globais pouco interessariam ao Brasil, por não estarem adequadas à enfrentar a diversidade social, econômica e ambiental do país, por outro lado seria necessário superar a frustração de uma década de conversações sem que houvesse acordos concretos sobre danos florestais críticos.

Vale destacar que com o funcionamento do CONAFLOOR, desde 2004, estabeleceu-se no Brasil um processo de diálogo e aproximação entre setores do Estado, de negócios e da sociedade civil em direção à formulação de visões compartilhadas sobre florestas, que tendem a ser úteis aos posicionamentos internacionais do país, sem, contudo, eliminar os conflitos de concepções entre os atores, nos quais emergem sobreposições de visões locais, nacionais, inter e transnacionais típicas do processo de globalização contemporânea.

Há também no ambiente do CONAFLOOR aqueles que argumentam a favor de uma ética da biosfera, principalmente representantes dos cientistas e OSCs, que dirigem sua atenção para florestas como um bem com funções globais e por isso deveria ser valorizada como tal, inclusive do ponto de vista da remuneração pelos serviços que presta ao ambiente global.

Diante das controvérsias diplomáticas, o UNFF tornou-se, sobretudo, um espaço de discussão sobre governança global e multisetorial para florestas, no qual os diversos atores afetos ao tema encontraram uma arena comum para confrontar seus interesses, pontos de vistas e conceitos, programas e ações em campo, tais como os organismos internacionais que lidam com as convenções de biodiversidade, clima e desertificação, a FAO, o GEF e o BM, PNUMA, PNUD, entre outras, além dos próprios Estados e OSCs.

Conflitos entre regionalização e globalização de instrumentos sobre florestas também foram abordados no UNFF. O acordo final ressaltou que os processos regionais complementariam, e não substituiriam os internacionais, ao mesmo tempo

se deveria evitar que este último duplicasse esforços já existentes nos níveis domésticos.

Este espaço de interação global sobre o tema repercutiu em outras instituições. Por exemplo, o Grupo dos Sete (G7), que posteriormente tornou-se o G8 com a inclusão da Rússia, também promoveu iniciativas multilaterais para conservação e governança florestal correlatas ao AIF. Inicialmente, em 1992, lançou em conjunto com o governo brasileiro e o Banco Mundial o “*Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*”. E em 1998, diante dos conflitos múltiplos gerados pela extração e comércio ilegal de madeiras, o G8 lançou um Programa de Ação sobre Florestas baseado em 5 elementos: monitoria e avaliação (M&A) de florestas, programas nacionais de florestas (PNF), áreas protegidas, setor privado e extração ilegal de produtos florestais. O Programa do G8 gerou diversos processos regionais (África, Ásia e América Latina) de governança e fortalecimento de leis florestais, conhecidos como FLEG, com envolvimento de atores governamentais e IOs, setor privado e organizações civis³⁶.

No Leste asiático, em 2001, a ação conjunta entre o G8, o Banco Mundial e os governos dos EUA, Reino Unido, Indonésia e países da região promoveu uma Conferência Ministerial FLEG envolvendo uma Força Tarefa (com participação civil) e um Grupo de Assessoramento voltados para o enfrentamento da extração e comércio ilegal de produtos florestais. Na África o processo ministerial FLEG convergiu diversos atores do setor florestal, como produtores e consumidores, doadores, sociedade civil e setor privado da região, da Europa, do Canadá e EUA, nos marcos da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NPDA). Na Europa este processo incluiu o foco no comércio além da governança e cumprimento das leis florestais (FLEGT), propondo o compromisso voluntário com a exclusividade de importação de produtos de origem legal, associados a discriminação da madeira extraída ilegalmente e o incentivo ao setor privado para inovações no manejo florestal.

A expectativa era a de que estes programas se articulassem com as demais iniciativas AIF. Se, porém, o processo desses diálogos políticos foi importante, seus resultados foram frustrantes para muitos dos participantes, criando tanto estímulos para mudanças incrementais quanto para a paralisação das negociações para formalização do AIF. Para Azevedo, que foi diretor do Programa Nacional de

³⁶ A sigla FLEG significa, em inglês, *Forest Law Enforcement and Governance*. Em documento oficial do UNFF (2004) afirma-se que esta seria a primeira iniciativa florestal multilateral dos membros do G8, desconsiderando a experiência anterior e corrente com o PPG7. Esta invisibilidade do PPG7 no cenário internacional será tratado a frente.

Florestas (PNF/MMA) e perito brasileiro nas rodadas do UNFF, as negociações recentes teriam sido inócuas.

“Não aconteceu nada de novo, não tem uma frase interessante. Você lê os documentos que saíram dessas reuniões nos últimos quatro anos e não têm absolutamente nenhum ganho, nada de novo. Tudo que está saindo dos documentos é repetição do que já tinha nas propostas de ação do PIF e FIF. Então há um sentimento de frustração coletiva compartilhada por todos. (...) Aqueles que têm os recursos financeiros, que podem dar assistência técnica e transferir recursos financeiros argumentam que não existe compromisso assumido. Então, eles não assumem compromissos com a parte financeira e tecnológica, e aqueles que precisam ter compromisso e implementação não tem os recursos para fazer, (...) é uma conversa entre surdos e mudos” (AZEVEDO,2004: 37).

Apesar dos diversos discursos para se evitar duplicações com as decisões, na maior parte dos casos as delegações simplesmente reiteravam as propostas de ação já existentes, sem, contudo, especificar os meios concretos para implementação. A força retórica sobre a necessidade de ações contrastava com a resistência para promovê-las. Isto certamente refletia no ceticismo dos países em desenvolvimento que consideram algumas iniciativas como intervencionismo florestal, tornando-os mais defensivos a qualquer programa internacional, mesmo que pudesse beneficiá-los.

As últimas sessões do UNFF experimentaram também um decréscimo de participação de delegações, particularmente dos países em desenvolvimento. Na 3ª. Sessão, em 2003, segundo o boletim do IISD (2003), apenas três OSCs estavam representadas. Especulava-se sobre a baixa relevância a que se atribuía ao processo UNFF para atores-chave da sociedade civil, bem como a reduzida repercussão deste Fórum para além de suas sessões e declarações governamentais.

Finalmente, em sua 6ª. sessão, em 2006, as delegações no UNFF aprovaram um acordo para constituição de instrumento jurídico sobre florestas, não vinculante legalmente, e estabeleceram quatro “*Objetivos Globais sobre Florestas*” como base para os futuros arranjos internacionais, que são os seguintes:

1. *“Reverter a perda de cobertura florestal mundialmente por meio do manejo florestal sustentável (MFS), incluindo proteção, restauração, aflorestamento e florestamento, e incrementar os esforços para prevenir a degradação florestal;*
2. *Fortalecer a economia de base florestal, os benefícios sociais e ambientais, incluindo o incremento dos meios de vida das populações dependentes das florestas;*

3. *Aumentar significativamente a área de florestas manejadas sustentavelmente (MFS), incluindo florestas protegidas, e aumentar a proporção de produtos florestais derivados de MFS; e*

4. *Reverter o declínio da assistência oficial ao desenvolvimento para o MFS e mobilizar o aumento significativo de recursos financeiros novos e adicionais de todas as fontes para a implementação do MFS". (2006:01)*

O alcance do novo regime internacional para florestas, impulsionado pela decisão de estabelecer um novo instrumento jurídico, tornou-se portanto a tarefa-chave dos diferentes atores no futuro imediato, tendo em vista que as estratégias substantivas para o MFS estão providas pelo "Plano de Ações PIF/FIF". A decisão de constituir um instrumento legal internacional não-vinculante sobre florestas tornou-se a agenda positiva entre os divergentes grupos pró e contra a convenção internacional sobre esta matéria. Este arranjo pode tanto constituir uma oportunidade de uma estrutura regulatória mais forte do que o Plano citado, quanto fortalecer politicamente o UNFF, ainda que baseado em legislação leve. O cronograma atual implica que os quatro objetivos florestais globais devam ser revisitados em 2015, reunindo-se o UNFF bi-anualmente.

6.2 - A Efetividade dos Arranjos Internacionais sobre Florestas (AIF)

O progresso na implementação das Propostas de Ação PIF/FIF é um elemento-chave para análise da efetividade do AIF estabelecido pelas Nações Unidas. De forma geral, segundo as percepções das delegações e múltiplos participantes consultados pela secretaria do UNFF, em 2005, a avaliação de efetividade do AIF resultou em um conceito "moderado" (entre as opções "nenhum", "limitado" e "alto"). De fato, o UNFF encontra-se em uma posição única para fortalecer políticas florestais globalmente. Há evidentemente posições mais críticas, como as expressadas pelos representantes do "Programa Povos das Florestas" (FERN/FPP):

"Tem havido limitado progresso na implementação das propostas de ação PIF/FIF no nível nacional. Poucos países realizaram avaliações sistemáticas e participativas sobre se estas ações e outros compromissos internacionais sobre florestas foram priorizados para determinar as lacunas entre as propostas e os programas e políticas nacionais existentes. Como poucos países compilaram informações sobre os PNFs, há lacunas de informações e pouco pode se inferir dos relatórios produzidos. (...) Há também desconexão entre princípios florestais internacionais e propostas de políticas e leis nacionais resultando em grande fragilidade de conexão entre os processos internacionais e nacionais; além disso, não há traduções oficiais das propostas PIF/FIF para espanhol e francês. Lacunas de implementação efetiva é demonstrada pela incapacidade das agências internacionais e países coordenarem suas políticas florestas com outros

setores. Em muitos casos, as políticas de mineração, energia, transportes e infra-estrutura continuam causando a perda e degradação de florestas. Esta ausência de uma abordagem efetiva intersetorial para florestas está em direta contravenção a pelo menos 16 propostas de ação PIF/FIF que recomendam uma abordagem holística” (UNFF,2005:67).

A avaliação geral de Humphreys (2007) sobre o UNFF é a de que o Forum teria sido politicamente inexpressivo, apesar sua posição institucional ímpar nos arranjos internacionais sobre florestas, como único órgão subsidiário do ECOSOC com participação universal, pois em quatro negociara apenas 12 resoluções, muitas das quais inferiores em relação as propostas de ação PIF/FIF, e em alguns as negociações intergovernamentais foram concluídas sem nenhum acordo. Para este autor, globalmente o UNFF teria desenvolvido um tipo peculiar de desconectividade política, na qual as suas diferentes partes (sessões de negociação intergovernamental, painéis científicos e diálogos multisetoriais, grupos de trabalho de especialistas, reuniões ministeriais, PNFs) não compõem um todo coerente. Sabe-se que as declarações e resoluções do UNFF, assim como o Plano de Ações PIF/FIF, constituem instrumento legal não obrigatório, ou “*soft norms*”.

Para a discussão de efetividade, nesta tese, certos temas em particular serão destacados, a saber: situação dos programas nacionais de florestas, com ênfase no fortalecimento institucional e participação da sociedade civil; redução do desflorestamento e conservação florestal; aspectos dos incentivos econômicos; conhecimento científico e tecnológico, monitoramento e utilização de C&I; consideração aos aspectos socioculturais relacionados a florestas e particularmente sobre direitos de comunidades tradicionais e indígenas; e incremento na cooperação internacional.

Não se considera que ocorra uma relação de causalidade direta e imediata entre o regime internacional e a política doméstica. Aqui os temas florestais serão abordados como parte de movimentos locais-nacionais-globais contemporâneos que articulam e dialogam conceitos e práticas, ou até mesmo se apresentam como opções alternativas no contexto internacional, tendo em vista a implementação de políticas de conservação e uso de florestas.

O nível de monitoria, avaliação e relatoria sobre o progresso do Plano de Ações PIF/FIF pode ser considerado baixo, considerando que apenas 34 países haviam apresentado relatórios de implementação no âmbito do UNFF. Isto deriva tanto da baixa efetividade dos PNFs no nível nacional, quanto do baixo nível de comprometimento político das delegações dos países para com o UNFF. De acordo

com dados do UNFF (2005), em 1999 havia 104 países com PNFs implementados, ou estruturas similares, e 34 países com planos para implementação. Destaca-se que na América Latina e nos países OCDE praticamente todos já dispunham de PNFs em operação. As parcerias do AIF teriam permitido tanto implantar como desenvolver planos nacionais. Em alguns casos, como no Brasil, experimentou-se um processo de descentralização e desconcentração de parte da gestão florestal para os níveis subnacionais, devido à importância deste setor para a economia regional. Ocorre porém, em geral, baixa articulação e impacto sobre políticas públicas em outros setores governamentais, o que por sua vez tem implicado em limitado apoio político de alto nível e baixa capacidade de mobilização de orçamentos públicos para a implementação do MFS e para o controle e fiscalização sobre o desflorestamento.

Por outro lado, muitos PNFs têm sido capazes de incluir múltiplos atores da sociedade civil e empresários nas decisões. A FAO e o Banco Mundial, no ambiente PCF, têm disponibilizado meios para a ampliação da governança florestal com os programas Serviço de Apoio aos PNFs e PROFOR, respectivamente. Para atingir mais alto nível de comprometimento político o UNFF criou mecanismo para participação de Ministros, porém, no geral, as reuniões ministeriais representaram resultados aquém das expectativas, seja pela baixa participação de ministros, seja pelo reduzido número de declarações e resoluções aprovadas sobre questões substantivas de MFS. Há a percepção de que isto ocorreu devido ao *status* legal voluntário do AIF. Segundo manifestação da delegação da UE e do Canadá, respectivamente:

“em geral o UNFF tem tido tanto sucesso limitado devido a percepção de que as convenções legalmente vinculantes (como a CDB, CQNUMC, CITES) possuem maior ‘peso’, quanto progresso limitado em posicionar as florestas em relação às metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). O AIF dispõe também de um número limitado de apoios entre as OSCs. Alguns argumentam que o status legal do AIF pode influenciar o nível de compromisso político”.

“(...) a posição das florestas na agenda política internacional é mais fraca hoje do que quando da criação do AIF em 2000. As questões florestais não estiveram entre os focos-chave de atenção na CMDS e elas não estão sendo vistas para além da comunidade florestal ou parte integral dos ODMs. Os problemas florestais não têm o mesmo perfil de política internacional como as questões de segurança. Nem tampouco o mesmo perfil de certas questões ambientais como mudanças climáticas e biodiversidade. Enquanto a presença do AIF tem ajudado a minorar este declínio, não se pode dizer que ele tenha elevado a posição das florestas na agenda internacional.” (UNFF, 2005:95).

O sucesso do AIF estaria relacionado portanto a sua capacidade de relacionar as questões florestais aos temas centrais da agenda internacional, particularmente na área social e na articulação do com as metas do ODMs. O UNFF formalmente detém o mandato para coordenar e integrar políticas florestais globalmente, porém este Fórum é desafiado pela multiplicidade de abordagens e ausência de clareza de papéis entre os diversos instrumentos legais atualmente existentes, que reproduzem duplicações, sobreposições institucionais e executivas, regional e internacionalmente.

A participação da sociedade civil nos PNFs ocorre em diversos níveis, desde a formulação de políticas e de códigos de conduta para o MFS, até consultas e parcerias para execução de projetos. Por outro lado ainda é expressiva a fragilidade institucional de organizações da sociedade civil com interesse sobre florestas, impedindo a participação continuada e de mais alto nível técnico e político, sobretudo nos países em desenvolvimento e pobres. A participação das OSCs no AIF é ainda mais restrita, se concentrando nas ambientalistas do Norte (WWF, Amigos da Terra, Greenpeace, WRI, entre outras). A PCF criou uma rede informal para engajar e informar os múltiplos atores, porém às OSCs não é permitido participar, mesmo como observador, das reuniões formais deste órgão.

O tipo-ideal de governança florestal implicaria necessariamente no envolvimento de atores civis (incluindo o setor de negócios) no processo decisório sobre os arranjos internacionais sobre florestas. Porém, os chamados diálogos multisetoriais somente foram instituídos com o UNFF, estando ausentes nas discussões intergovernamentais do PIF e FIF. Neste contexto foram organizados oito segmentos civis para reflexão multisetorial sobre florestas, quais sejam: empresários e industriais; juventude e crianças; agricultores e pequenos proprietários; mulheres; OSCs; comunidades científicas e tecnológicas; e trabalhadores e sindicatos.

Tais diálogos evidenciaram conflitos existentes entre os diversos setores, com eventuais convergências, mas com divergências irresolutas, por exemplo, no que diz respeito a privatização de florestas nacionais de produção, que tradicionalmente opõem as organizações indígenas, associadas a OSCs, aos setores empresariais, associados a governos. Se por um lado, os diálogos e seus painéis permitiram a manifestação de grupos que normalmente são excluídos, ou pouco auscultados, por outro lado, neste nível de arena política os resultados dos diálogos não produziram mudanças sensíveis nas negociações intergovernamentais,

e em muitos casos nem mesmo foram reportados nas plenárias do UNFF. Conforme mencionou Humphreys,

“Para ONGs e povos indígenas há normalmente pouca diferença entre extração legal e ilegal de madeira: ambas podem retirar florestas de comunidades locais, prejudicando seus meios de vida. Para empresas madeireiras e de papel a floresta é uma oportunidade de investimento. É difícil imaginar diálogos multisetoriais gerando um novo discurso político com o apoio de todos os segmentos com respeito a um tema tão contencioso quanto as privatizações. Os diálogos multisetoriais do UNFF focaram certas diferenças entre aqueles que vêem as florestas como fonte de subsistência e aqueles que as vêem como fonte de lucros; mas isto não teve impacto sobre os trabalhos do UNFF. Nenhuma resolução foi acordada como resultado do diálogos multisetoriais” (2007:96).

O controle e redução do desmatamento e da degradação de florestas são variáveis básicas para análise do desempenho das políticas florestais nacionais e internacionais. No relatório do Secretário Geral da 2ª. Sessão do UNFF (2002) há o reconhecimento de que, apesar dos progressos efetivados pelos diversos países e algumas tendências positivas, como a expansão 3,1% das florestas plantadas entre 1990 a 2000 (FAO, 2002), a área florestal total continuava em declínio na maioria dos continentes. Segundo a avaliação global dos recursos florestais realizada pela FAO, em 2002, ocorreu redução de 0,22% da cobertura florestal mundial, conforme informa o quadro abaixo, com destaque negativo para a América do Sul, e em particular a Amazônia brasileira (como será visto na próxima parte).

QUADRO6 - Mudança na Cobertura Florestal 1990-2000

Região	Área Total de Florestas (mil ha.) (1990-2000)		Mudança na Cobertura Florestal Anual	
			('000 ha.)	(%)
Africa	702.502	649.866	-5262	-0.78
Asia	551.448	547.793	-364	-0.07
Oceania	201.271	197.623	-365	-0.18
Europa	1.030.475	1.039.251	881	- 0.08
Americas C & N	555.002	549.304	-570	-0.10
América do Sul	922.731	885.618	-3 711	- 0.41
Mundial	3.963.429	3.869.455	-9 391	-0.22

Fonte: FAO (2002).

As causas e dinâmicas do desmatamento são complexas e variadas. O estudo promovido pelo UNFF sobre a efetividade do AIF (UNFF, 2005), indica que o insucesso de desempenho no controle do desmatamento e degradação florestal seria uma função de uma vontade política dos governos e sociedade civil (evidentemente aqui incluído o setor empresarial), associada a lacunas nas capacidades institucionais e técnicas, particularmente para o cumprimento das leis e na inovação tecnológica, e à insuficiências no incentivo ao MFS convivendo com

estímulos perversos para o desmatamento. Na Amazônia, a incerteza fundiária, a desorganização territorial e a ausência do Estado contribuem para acirrar o problema. Verifica-se igualmente que os fatores de mercado, como a demanda por produtos florestais ou pressão para conversão de florestas para outros usos (agropecuário, mineração e produção de energia, por exemplo), também determinam as causas dos desmatamentos, e em muitos casos incentivam extração ilegal de recursos florestais (FEARNSIDE, 2004).

De acordo com Humphreys (2007) o desmatamento seria resultado de uma equação típica do sistema capitalista de vertente neoliberal, na qual bens florestais privados são coletados ao custo social da depleção de bens florestais públicos. Neste contexto os arranjos internacionais sobre florestas estariam limitados pelas condicionantes de liberalização econômica derivadas da OMC, nas quais medidas voluntárias como certificação florestal e iniciativas regionais de incentivo ao manejo ainda que controversas seriam aceitáveis, mas restrições de comércio tenderiam a ser percebidos como temas sensíveis sob os quais se deveriam evitar regulações, mesmo que motivadas por segurança ambiental ou governança global.

“A contínua exploração de bens florestais privados é viabilizada por uma economia global de hegemonia neoliberal que promove investimentos do setor privado em florestas, o comércio internacional de produtos florestais e a regulação voluntária do setor privado. (...) o neoliberalismo não somente provoca excessiva exploração florestal, mas também estabelece os parâmetros das políticas de controle do desmatamento, frequentemente tornando-as inefetivas. (...) A OMC estabeleceu uma ordem constitucional neoliberal sob a qual o livre comércio internacional e outros objetivos liberalizantes suplantam a provisão de bens públicos. Restrições de comércio para banir o comércio internacional de produtos madeireiros manejados insustentavelmente ou coletados ilegalmente são inadmissíveis” (HUMPHREYS, 2007: xvii).

O desmatamento seria ao mesmo tempo causa e consequência de uma crise de responsabilidade pública global, na medida em que os Estados e autoridades sub-nacionais, organizações internacionais e multilaterais se deparam com limitadas capacidades e interesses em regular, em nome do interesse público, a ação das corporações empresariais naquilo que diz respeito as suas ações social e ambientalmente irresponsáveis e predatórias. A razão para isso, segundo o autor, seria o fato de que tais corporações de negócios colonizaram as autoridades públicas, exercendo excessiva influência sobre políticas públicas e associando a noção de interesse público a sua própria imagem privada. Portanto, uma governança global sobre florestas nestas condições tenderia a beneficiar, ou pelo menos não

comprometer, interesses-chave das corporações florestais, mesmo que em contradição com certos rigores do equilíbrio ambiental das florestas e com direitos fundamentais das populações que a habitam.

O incentivo a plantação de florestas por meio do MFS seria uma opção de política, porém em torno de 50% do crescimento destas áreas tem ocorrido em detrimento e pela substituição das florestas naturais, com altos danos socioambientais, tornando as plantações tanto uma das causas dos desmatamentos quanto uma alternativa para reduzi-los (UNFF, 2005). A restauração de áreas degradadas pela regeneração natural e o uso de inovações agroflorestais também se tornaram opções incentivadas pelos PNFs.

Houve progresso também na expansão da rede de áreas protegidas em todos os continentes. Atualmente, segundo informações do UNFF (2002), aproximadamente 10% das áreas florestais no planeta estão sob alguma forma de proteção, ainda que seus meios de efetivação sejam variáveis regionalmente, sendo constrangidos por limitações políticas, técnicas e financeiras.

Os aspectos econômicos das florestas são ressaltados pela importância destes territórios no provimento de produtos, bens e serviços, mercadológicos ou não, para as socioeconomias nacionais, rurais e urbanas³⁷. As principais medidas de políticas realizadas desde o início do AIF têm sido: concessões de áreas públicas para o manejo pelo setor privado; uso de instrumentos de incentivos (taxação, isenções fiscais e créditos) para florestamento, reflorestamento e MFS, bem como para a produção de bens e serviços não-mercadológicos, como recreação e conservação. Um aspecto decisivo, porém, diz respeito aos fatores macroeconômicos e extraflorestais, como as políticas comerciais, agrícolas e de reforma agrária, que podem impactar diretamente sobre os limites e possibilidades da expansão do setor florestal. Isto por sua vez reflete o quanto as Sociedades e Estados valorizam as florestas. Para o caso das florestas tropicais nos últimos anos, o comércio de produtos florestais foi crescente, mas os preços de alguns produtos decresceram (*commodities*) ou se mantiveram estáveis, ainda que a área desmatada tenha se mantido em alta.

Dentre os membros do PCF, a FAO, a OIMT, o GEF e o Banco Mundial têm mobilizado recursos financeiros para o setor florestal; todos operam projetos no Brasil. O desafio tem sido o de atrair recursos do sistema financeiro privado para

³⁷ Estes benefícios muitas vezes de difícil mensuração não sempre estão adequadamente expressos nas estatísticas nacionais, principalmente nos países do Sul.

investimentos no MFS, como também o de viabilizar o pagamento por serviços ainda não-mercadologizados. Por outro lado, o acesso a recursos da ajuda internacional tende a estar associado à identificação dos programas florestais como prioridades nos planos nacionais de conservação e desenvolvimento.

Uma análise sobre os documentos finais das sessões do Fórum de Florestas permite identificar alguns elementos críticos das experiências nacionais e internacional para com a institucionalidade econômica de incentivo ao MFS, quais sejam:

I. Políticas inter-setoriais, tanto nacionais quanto internacionais, são requeridas na medida em os fatores extraflorestais interferem diretamente sobre as condições do MFS. Os benefícios econômicos e socioambientais deste manejo deveriam ser considerados globalmente nas políticas de desenvolvimento no sentido de produzir incentivos positivos contra o desmatamento;

II. A valoração acurada dos bens e serviços ambientais providos pelas florestas, e o desenvolvimento de contabilidade apropriada dos recursos florestais e de sistemas de valoração que melhorem a geração de renda, incrementem a eficiência e remova subsídios indesejáveis;

III. A ordenação e segurança fundiárias, o cumprimento efetivo das leis florestais e sua governança;

IV. O levantamento e disseminação de informações consistentes e atualizadas sobre valoração, recursos, demanda, oferta e preços florestais são elementos que provêm maior transparência aos mercados de produtos derivados do manejo, apóiam o processo decisório e promovem o MFS; e

V. Parcerias entre múltiplos atores, particularmente, empresas, OSCs e governos, têm se mostrado efetivas na promoção e consolidação do MFS.

As questões dos conhecimentos sobre florestas e a inovação tecnológica são decisivas no sucesso do MFS e de PNFs. Neste âmbito importam tanto o conhecimento acadêmico e o uso de indicadores e critérios de análise florestal, quanto os conhecimentos tradicionais e indígenas das populações que vivem nas florestas.

No campo da produção científica, dentre as ações mais efetivas, muitos países reportam avanços nos sistemas de inventários florestais, incluindo o levantamento amplo de dados sobre as espécies e produção madeireira, condições ecológicas, diversidade biológica, saúde das florestas, riscos de fogo, uso para

recreação e produtos florestais não-madeireiros. Há, porém, dificuldades de monitoramento, avaliação e disseminação científica.

Conforme discutido anteriormente, o uso de C&Is no AIF é reconhecido como meio efetivo para a avaliação das condições e das tendências dos recursos florestais e do manejo, bem como para a definição de um entendimento comum do que constituiria MFS. Muitos países estão desenvolvendo e implementando mecanismos para avaliação florestal nestas bases, por meio de articulações regionais que já envolvem, segundo relatório do UNFF (2005), mais de 150 países, representando 85% dos países florestados.

Há certa tendência de convergência para um acordo quadro internacional para C&Is. Porém permanecem constrangimentos financeiros, operacionais e técnicos para a coleta de parte significativa de dados. No Brasil, por exemplo, a estratégia de avaliação do PPG7 baseada na análise de indicadores foi completamente abandonada devido a dificuldades de consenso entre os participantes sobre quais os C&Is mais adequados, como melhor manejá-los e interpretá-los. Nota-se neste caso que as ações de monitoramento e avaliação foram interpretadas como uma estratégia de controle por parte da coordenação geral do programa sobre os executores descentralizados, gerando reações negativas dos participantes que provocou a substituição do uso de C&Is por outros mecanismos de monitoria, e a substituição do termo “Avaliação” por “Análise”. Portanto, as atividades de monitoramento e avaliação para além de seus aspectos técnicos implicam questões políticas e relacionamento institucional.

Em complementação, diversos países passaram a produzir inventários dos conhecimentos tradicionais associados a florestas, muitos inconclusos ou em processo (UNFF,2005). E em alguns casos estes conhecimentos têm sido incorporados em processos inovadores de MFS, tal qual o trabalho efetuado no Estado do Acre (Brasil) pelos agentes agroflorestais indígenas que atuam em projetos de extensão no âmbito das políticas estadual e nacional de florestas (MMA, 2005).

Há uma tendência a maior incorporação de manejo comunitário dentre as opções de políticas, visto tanto como uma estratégia de sinergia entre redução da pobreza e conservação, e de reconhecimento e valorização dos aspectos culturais das populações que vivem nas florestas, quanto para conferir maior responsabilidade social dos empreendimentos florestais. A promoção da distribuição justa e equitativa dos benefícios produzidos pelo uso dos recursos florestais foi

incluída nas pautas políticas, particularmente pelas iniciativas da CDB pela regulamentação do uso de recursos genéticos.

A contribuição dos conhecimentos científicos e tradicionais sobre florestas nas decisões dos sistemas políticos é importante e variada. Organizações de pesquisa como CIFOR, ICRAF, IUFRO, WRI, IPAM e IMAZON têm desenvolvido estratégias direcionadas à formulação de políticas públicas, bem como ações de disseminação científica a múltiplos atores por meio de publicações eletrônicas e impressas, promoção de seminários e treinamentos. O impacto deste esforço sobre políticas resulta de um sistema complexo de fatores, porém predomina o fator interpretação do Estado sobre a pertinência e relevância das recomendações científicas e tecnológicas; importa também a capacidade de comunidades epistêmicas em utilizar os achados científicos como meios para mobilizar a opinião pública e as lideranças políticas.

A cooperação internacional na área florestal após a comoção internacional produzida pela CNUMAD, em 1992, desenvolveu programas multilaterais pontuais, como o PPG7 na Amazônia brasileira, e certa diversidade de bilaterais. Historicamente os membros da PCF provêm assistência técnica e aconselhamento científico globalmente. Alguns deles como o GEF, o Banco Mundial, a FAO e a OIMT provêm recursos diretamente para projetos florestais. Outros provêm incentivos por meio de programas de trabalho e outros mecanismos, como o programa de biodiversidade florestal da CDB, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto, e o Mecanismo Global da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (CNUCD).

A tendência mais forte são os processos regionais de cooperação tais como: iniciativas no âmbito da OTCA; Comunidade Andina de Nações; Aliança Centro-americana para o Desenvolvimento Sustentável e Convenção de Florestas Centro-americana; Processo Agenda 21 do Báltico; União Européia e o CMPFE; o Conselho de Desenvolvimento da África Austral; e a Associação das Nações do Sudeste Asiático.

Na Amazônia continental, em 1995, foi criada a Organização do TCA (OTCA)³⁸ que repercutiu na renovação da cooperação regional e destacou a importância ambiental dos vínculos locais-globais da região, enfatizando a necessidade de conservação e uso sustentável dos recursos florestais e hídricos.

³⁸ A OTCA é formada por 8 países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e seu secretariado está instalado em Brasília/DF, Brasil.

Neste sentido o manejo florestal foi definido como uma das prioridades em seu Plano Estratégico 2004-2010 (OTCA, 2004). Naquele mesmo ano esta organização iniciou o “Processo de Tarapoto” com a reunião do “Grupo Regional para Definir Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica”, realizada em Tarapoto (Peru), que contou também com representantes do WRI, FAO, CE e PNUD, bem como observadores de organizações nacionais e OSCs. O documento final deste encontro definiu as bases sob as quais os países da região estabeleceriam seus próprios C&Is. Recentemente foram priorizados 15 Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica para validação por meio de processos multissetoriais nacionais e regionais, que por sua vez deveriam ser revisados periodicamente.

O “Processo de Tarapoto” estabeleceu tanto um processo técnico quanto um compromisso político com o MFS regional, inclusive com repercussões no Brasil, que desde 2000 tem organizado reuniões nacionais para validar os indicadores descritos, com apoio da FAO (ADAMS & PORKONY, 2003).

Ainda no nível pan-amazônico, destaca-se o processo de consorciamento transfronteiriço entre o departamento peruano de Madre de Diós, o estado brasileiro do Acre e o departamento boliviano de Pando, a esta iniciativa chama-se MAP. Trata-se de uma estratégia de lideranças regionais em busca de integração relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, com vistas a elevar o nível de vida das sociedades regionais, associados a uma melhor gestão dos ecossistemas, diante de um quadro socioambiental relativamente crítico: altos índices de pobreza associados a contínua degradação ambiental. O MAP atualmente é uma das iniciativas de cooperação transfronteiriça com foco em conservação e manejo florestal mais expressivas no contexto amazônico, mobilizando apoios federais, de OSCs, universidades e agências locais e internacionais, como GTA, WWF, TNC, CI, PNUD, GTZ, USAID, OTCA, BID e BM.

Ocorreu igualmente significativo incremento na cooperação internacional operada por organizações da sociedade civil, particularmente nos países em desenvolvimento e pobres.

Ressalta-se que as iniciativas lideradas por organizações da sociedade civil se expandiram globalmente do ponto de vista da diversidade de projetos, escopo e intensidade de ações e nível de institucionalidade. Destacam-se desde programas consolidados de disseminação da certificação florestal (FSC), como descrito no capítulo anterior, e implementação de áreas protegidas (IUCN e WWF), até projetos-

piloto de produção agroextrativista e energias alternativas, bem como a realização de campanhas para incentivo de consumo sustentável ou para o boicote de produtos florestais de origem predatória (Greenpeace).

Neste sentido se inclui a iniciativa da Rede WWF como um dos coordenadores e executores do “Programa Áreas Protegidas da Amazônia” (ARPA). Trata-se de uma parceria com o Ministério do Meio Ambiente (coordenação), IBAMA, Estados e Municípios da Amazônia Legal brasileira, OSCs, o Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW), o Banco Mundial, o GEF e o Fundo para Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (FUNBIO).

O ARPA objetiva a proteção de ecossistemas considerados chave para a manutenção e a integridade da fauna e flora amazônica, bem como de meios de vida sustentáveis em reservas extrativistas. O Programa estabeleceu a ambiciosa meta de proteger 500 mil quilômetros quadrados do bioma Amazônia no Brasil. Mecanismos de geração de receita para unidades de conservação (UC) e comunidades de entorno, e a criação do Fundo de Áreas Protegidas (FAP) deverão financiar a manutenção das UCs após a conclusão do programa, prevista para 2012. Para aperfeiçoar a metodologia do projeto e assegurar participação pública em sua formulação, foram realizados seminários em todos os estados da Amazônia, identificando as prioridades locais. Essas consultas, bem como os estudos preparatórios do ARPA, deixaram evidente a conveniência de se criar mosaicos com diferentes modalidades de proteção, combinando áreas de uso sustentável com áreas de proteção integral, de acordo com as características naturais e socioeconômicas locais.

A previsão de recursos para o ARPA, em dez anos, é de US\$ 400 milhões. A primeira fase do programa, com quatro anos, tem à disposição US\$ 86,3 milhões, provenientes do WWF (US\$ 16,5 milhões), do governo brasileiro (US\$ 18 milhões), do GEF (US\$ 30 milhões), e do KfW (US\$ 21,7 milhões). O ARPA foi criado a partir da experiência multilateral do PPG7 e inovou em relação a ele pela introdução de inovações financeiras, tal qual a utilização do FUNBIO que se propõe a garantir estabilidade para as UCs proposta no ARPA no longo prazo, incluindo a mobilização de recursos privados, aliados a perspectiva de uso de instrumentos econômicos alternativos, como serviços ambientais e outros mecanismos de mercado.

Por outro lado, verificam-se grandes dificuldades em compatibilizar a rigidez de regras de múltiplos doadores: WWF, KfW, GEF/BM, exigindo esforços de planejamento complexos. O WWF provê recursos financeiros e cooperação técnica

ao ARPA, com capacidade de controle sobre eles, gerando ambigüidades e risco de conflito de interesses entre o papel de controlador e prestador de serviço no programa.

A questão central para o sucesso do programa internacional de áreas protegidas da Amazônia, assim como para o PPG7, diz respeito às capacidades nacionais de prover políticas públicas coerentes com seus objetivos, inclusive com a disponibilização de recursos financeiros, técnicos, tecnológicos e humanos. Ambos os programas seriam mais bem sucedidos quanto mais integrados estiverem a políticas públicas federais e regionais, incluindo a execução de projetos das áreas sociais e econômicas. A cooperação internacional, governamental ou não, deve se inserir como elemento de complementaridade das políticas nacionais, e não substituí-las, mesmo porque neste caso seriam pouco efetivas dadas as limitações que lhe são inerentes.

A atração do UNFF sobre organizações empresariais e doadores teria sido baixa, segundo delegados da UE, e estes estariam apoiando os PNFs por meios bilaterais e multilaterais de cooperação alternativos ao AIF (UNFF, 2005). As iniciativas regionais lançadas na CMDS, em 2002, são creditadas tanto ao acúmulo quanto às debilidades produzidas no AIF. Houve também manifestações de que as sessões do UNFF encontravam dificuldades para comentar criticamente políticas consideradas contraditórias de membros da PCF, tais como problemas operacionais do GEF e a nova Política Florestal do Banco Mundial.

O fortalecimento institucional dos aparelhos do Estado e de organizações civis, bem como a capacitação tecnológica e ajuda financeira permanecem como temas-chave da cooperação internacional para florestas. Por outro lado, segundo depoimentos nas sessões do UNFF, o apoio a projetos florestais estaria cada vez mais dependente da demonstração de seus benefícios e impactos positivos sobre outras metas do desenvolvimento nacional, e em especial a redução da pobreza.

No caso brasileiro chama atenção o fato da experiência do PPG7 ser praticamente invisível nos documentos oficiais do processo PIF/FIF e UNFF quando relatam as posições da delegação brasileira. Em parte isto se explica pela departamentalização e relativo isolamento do PPG7 no governo brasileiro, e mesmo no Ministério do Meio Ambiente, diante daqueles que operam a política internacional para florestas (Itamaraty, Assessoria Internacional do MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas). O PPG7 é uma “caixinha” no organograma do MMA operado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia, com braços executivos em

outros ministérios, igualmente isolados. Por outro lado, isto representa um completo contra-senso ao que está estabelecido nos objetivos do Programa acordado entre o governo brasileiro, os governos do G7 e o Banco Mundial, a saber: *“criar um exemplo de cooperação entre países industrializados e nações em desenvolvimento em matéria de problemas ambientais globais”*.

A seguir explorar-se-á o PPG7 como caso de governança global envolvendo múltiplos atores, resultante do *boom* ambientalista transnacional do início dos anos 1990, e exemplo concreto do processo político de globalização ambiental.

PARTE 3 – ESTUDO SOBRE UMA INICIATIVA DE GOVERNANÇA GLOBAL SOBRE CONSERVAÇÃO FLORESTAL: O CASO DO PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG7).

Nesta parte serão analisados os aspectos internacionais do Programa Piloto e suas consequências em políticas públicas, particularmente nos seguintes tópicos: participação e estratégias dos setores interessados, governança, arranjos bilaterais e multilaterais, cooperação técnica e conexões com as estratégias de desenvolvimento regional. Considera-se que este programa responde ao mesmo tempo à demandas nacionais e globais para conservação de florestas, nos marcos dos arranjos internacionais sobre florestas, repercutindo certos padrões da globalização multidimensional contemporânea.

Capítulo 7 – Expectativas dos Participantes, Objetivos, Gestão e Governança do PPG7

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. Para o ambiente global, a região representa a maior floresta tropical do mundo. A Bacia do Rio Amazonas abriga a maior fonte de água doce do planeta: mais de mil rios atravessam a floresta e a bacia abrange uma área de 8 milhões de km², distribuídos em 9 países da América do Sul. A Amazônia brasileira detém 4,1 milhões de km² e ocupa mais da metade do território nacional, com um tamanho equivalente a mais de 20 países europeus juntos. Representa 1/3 da floresta tropical existente no mundo. Compreende 23 ecorregiões³⁹ que possuem uma quantidade ainda desconhecida de espécies que só existem lá. A floresta amazônica possui uma das maiores diversidades genéticas do planeta e inclui no mínimo: 350 espécies diferentes de mamíferos, tais como onças, preguiças, pacas e inúmeros primatas; 950 espécies de aves, tais como araras e águias; 2.000 espécies de peixes de água doce; 2,5 milhões de espécies de insetos; muitos milhares de espécies de plantas, como por exemplo, o mogno (alto valor comercial) (AB'SABER, 1989).

Do ponto de vista socio-econômico a Amazônia brasileira é uma região de contrastes. Ali vivem cerca de vinte e um milhões de habitantes, com grande concentração urbana em cidades pólos e capitais, como também concentração de

³⁹ Ecorregião é uma unidade de paisagem com cobertura vegetal, fauna e tipos de solo específicos.

populações indígenas e tradicionais ocupando praticamente todas as suas 23 ecoregiões, opondo-se às tese de vazio demográfico (ISA, 1999). Recursos florestais como os estoques de madeira, borracha, castanha do Brasil, peixes, minerais, e plantas das quais se extraem essências e óleos de uso medicinal, cosmético e alimentos estão desigualmente distribuídos, e os indicadores de qualidade de vida da região estão entre os mais baixos do país, com exceções às capitais providas de serviços públicos essenciais e pouco pressionadas por fluxos demográficos.

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).

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-extrativistas. Todos estas formas de encarar os recursos florestais serão amplamente adotados nos projetos do *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil* (PPG7), analisado a seguir. Destacam-se inicialmente alguns elementos para tal análise.

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 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, é

demonstrar a viabilidade de harmonização entre objetivos de conservação florestal com os de desenvolvimento socioeconômico, converter seus resultados em políticas públicas e tornar-se exemplo de cooperação a ser seguido globalmente.

Aborda-se-á o PPG7 como um sistema de informação, conhecimento e ação política, e devido a suas articulações do local ao global, como subsistema do contexto de globalização multidimensional contemporânea, conforme discutido na primeira parte da tese. Ressalta-se porém que sendo o PPG7 um fenômeno sociopolítico a rigor funcionaria como um sistema leve e abordá-lo como tal é útil para melhor compreendê-lo em termos de seus atores, relações, interesses, atividades, controvérsias e contextos. Neste sentido os atores constituem seus objetivos operando num sistema cujas estruturas e funcionamento são flexíveis, mais do que predeterminadas, ainda que relativamente centralizadas e com assimetrias de poder. Estes objetivos e os limites sistêmicos formam o campo de ação e os papéis em jogo. Neste sistema, mesmo diante de tensões históricas e em vigor, o relacionamento entre os atores se dá na base de acordos, negociação e adaptação de objetivos próprios com os de terceiros, inclusive com aceitação de estratégias comuns com atores potencialmente controversos, tais como as relações estabelecidas entre redes da sociedade civil e o Banco Mundial⁴⁰.

Os atores em geral podem ser considerados como fonte de informação, como geradores de idéias e participação-chave na definição de problemas e agendas, na busca de soluções, na experimentação de opções e tomada de decisão. Neste sistema se pode diagnosticar elementos sob diferentes ângulos com base na análise dos dos atores (indivíduos, grupos, organizações e instituições) que participam do programa, considerando: os papéis, missão e objetivos dos diferentes atores; os vínculos e relações entre eles; as fontes privilegiadas de informação utilizadas e do tipo de informação que necessitam; a interação, coordenação e rede de comunicação entre eles; suas tensões, conflitos e disputas.

7.1 – 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 baseados em 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

⁴⁰ Adaptado de GROOT, Annemarie in: Atelier: Systeme de Connaissances et d'Information Agricole (SCIA) – Programme ICRA, 15-16 mars, Montpellier – 1999.

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, resultante da CNUMAD, 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 reponsabilidades 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” (CNUMAD, 1992)”.

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. Neste sentido é que baseiam as teses que dão sustentação à implementação do *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*, PPG7, cujas premissas estão baseadas no reconhecimento de interdependências ecológicas entre os continentes as quais requeririam ações coletivas nas dimensões socioeconômicas e políticas.

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 ocorrem 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.

A lógica da ação coletiva é uma ferramenta útil para a análise das estratégias de atores em cooperação internacional. Mas neste caso, diferentemente de um dilema de prisioneiro, os indivíduos (Estados, organizações internacionais, de empresários e OSCs) não tomam decisões isoladamente, e na maioria dos casos

eles são mediados por regimes internacionais (instituições, convenções, práticas), ou ainda são pressionados pela mídia e opinião pública. Então, considerando que os indivíduos conhecem e influenciam em algum grau as estratégias dos outros, o alcance de maior nível de utilidade para a sociedade é possível, e a estratégia dominante no comportamento dos atores tende a ser a cooperação; ainda que se mantenham níveis diferenciados de participação, tensões entre as partes, bem como a existência de caronas (VAN DEN DOEL & VAN VELTHOVEN, 1993).

Apesar de que nas relações internacionais não há um governo global, ou um Leviatã com poder corecitivo sobre todos, as instituições e conexões internacionais e globais estão crescentemente incrementando os meios de governança e induzindo o comportamento dos Estados para estratégias cooperativas, como meio para o alcance de provisões coletivas mais favoráveis para as partes do sistema, tais como as regulações de comércio internacional (OMC) e os arranjos internacionais sobre florestas. Neste sentido as estruturas de governança global tendem a estabelecer regulações e sanções para que os comportamentos cooperativos se tornem mais atrativos, quando não legalmente vinculantes, legitimados pelo sistema internacional interessado em criar e governar sobre recursos, bens e serviços comuns.

Se todos os países florestados mantiverem um ritmo ilimitado de desmatamento, as florestas e sua biodiversidade tendem a desaparecer, mesmo que se considere avanços tecnológicos no manejo florestal. Portanto a exploração ilimitada é não-desejável em termos da manutenção de um bem estar global mínimo. Quando, por outro lado, um número limitado de área florestal é explorado, as florestas podem ser mantidas em um nível seguro, e um certo número de países podem explorá-la. Há então uma tendência racional a se aceitar algum limite coletivo para a exploração florestal. A questão central passa a ser: quais países reduzirão sua exploração e por quê? E, quem pagará para compensar os prejudicados, ou em outros termos, para a produção da conservação como bem público comum?

Como discutido na parte precedente a esta, diversos países em desenvolvimento manifestam que o apoio a políticas ambientais não devam constituir meios de redução do bem estar econômico, e reivindicam o aumento substancial na assistência ao desenvolvimento aliada às iniciativas ambientais. Há consenso de que a filosofia do crescimento zero para lidar com as questões de sustentabilidade é impraticável. Se as taxas de desmatamento devem ser reduzidas, isto deveria decorrer da promoção do manejo e uso sustentável dos recursos florestais.

Frente ao exposto, pode-se supor algumas consequências para comportamentos cooperativos ou não-cooperativos do Brasil diante da pressão inter e transnacional para lidar com os problemas de conservação florestal, conforme o quadro abaixo.

COMPORTAMENTOS/ FATORES	COOPERAÇÃO	NÃO-COOPERAÇÃO
ECOLÓGICOS	A cooperação pode repercutir sobre a conservação de florestas e biodiversidade, evitando o desmatamento ou ainda gerando sub-exploração. Estabelecimento de Áreas Protegidas	Não-cooperação pode incrementar a pressão sobre os recursos naturais, descontrolando o desmatamento e provocando depleção dos recursos.
ECONÔMICOS	Estabelecimento de manejo florestal e direitos de propriedade podem criar o ambiente institucional mais adequado para o investimento privado e consumo público. A produção manejada reconheceria positivamente os produtores brasileiros (empresários e comunitários) no comércio e facilitaria o acesso a recursos financeiros, programas e mercados internacionais. Estabelecimento de Zoneamento Ecológico-Econômico.	Não-cooperação poderia gerar restrições de comércio internacional, como barreiras alfandegárias e não-alfandegárias, bem como restringiria o acesso a benefícios de programas internacionais. Boicotes e banimentos de produtos florestais do Brasil também poderiam ser iniciados.
SOCIAIS	Redução de conflitos relacionados ao uso de recursos pelo estabelecimento de terras indígenas e reservas de uso sustentável de recursos. Manutenção dos recursos e acesso comunitário a eles, como bases para subsistência.	Aumento de conflitos socioambientais, redução de recursos que provêm segurança alimentar e meios de vida.
POLÍTICOS	Fortalecimento institucional de agências ambientais. Empoderamento de OSCs. Incremento da governança florestal.	Aumento de conflitos entre o Brasil e governos dos países industrializados devido à ausência de políticas ambientais. Sanções contra o país poderiam ser iniciadas.

Diante disso, o governo brasileiro e os países do G7 decidiram colocar em prática uma iniciativa de cooperação considerada de soma positiva para ambos: a sociedade e o governo brasileiro 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.

Considera-se que o sucesso de programas internacionais como estes depende largamente do compromisso dos atores nacionais com mudanças de

comportamento e com suas metas programáticas. Como se demonstrará a seguir, o padrão orgânico de desenvolvimento com desmatamento, a grande dificuldade de controle e monitoramento ambiental, aliada a ausência do Estado e de suas políticas nas florestas tropicais do país são fatores-chave que podem inviabilizar a efetividade do PPG7.

7.2 – Motivações Iniciais, Análise dos Objetivos, Gestão e Introdução à Governança

O *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil* 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 PPG7⁴¹.

Duas características da gênese do Programa se destacam: 1) 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 2) 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, o que mais interessa nesta tese, 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

⁴¹ O FFT foi estabelecido pela Resolução No. 92-2 do Conselho de Administração do Banco Mundial, em março de 1992, acompanhada de um anexo técnico ("*background note*") que lhe definiu os meios operativos. O governo brasileiro instituiu o PPG7 por meio do Decreto 563, em junho de 1992.

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 Programa Piloto é contemporâneo ao momento de ascensão de políticas ambientais globais no início dos anos 90, inclusive no que diz respeito à convergência entre conservação e uso sustentável dos recursos florestais, e à participação de atores múltiplos e suas redes: local, regional, nacional, inter e transnacional. Na Conferência do Rio já se explicitavam embates entre a defesa conservacionista de ambientes comuns, inclusive para uso coletivo, versus a posição da primazia da soberania sobre os recursos disponíveis em territórios nacionais. O Brasil liderava posições favoráveis à distribuição mais equitativa de benefícios gerados pelo uso da biodiversidade e florestas. Ali se cunhou o conceito de responsabilidades comuns, porém diferenciadas na cooperação internacional orientada para os temas ambientais globais (GUIMARÃES, 1994), e o Programa Piloto parece ter se orientado neste princípio.

Apesar de motivações ambientais conjuntas, o Programa partiu de uma matriz com variáveis em conflito: governos x comunidades; doadores e seus intermediários x lideranças federais; soberania x globalização; preservacionismo x desenvolvimentismo.

No início dos anos 90, internamente, o governo brasileiro transitava de uma posição entre autoritarismo político e abertura democrática, enquanto os movimentos sociais surgiam como nova força no sistema político, inclusive trazendo idéias novas como a de desenvolvimento sustentável, participação e controle social sobre políticas públicas. Externamente, o governo brasileiro sobrepunha uma posição mais aberta ao diálogo e cooperação internacional na área ambiental⁴², sobre o histórico posicionamento de exclusiva autodeterminação nas decisões sobre o uso dos recursos naturais do país, baseada na soberania nacional sobre tais recursos.

Os objetivos de desenvolvimento do país tradicionalmente estiveram atrelados à conversão de florestas em áreas de produção agrícola e industrial, urbana ou rural, assim a Mata Atlântica foi convertida a aproximadamente a 10% da área original; o conservacionismo representava um movimento novo no país, que

⁴² Inclusive em 1989 o país candidatou-se para sediar a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92).

trazia em seu bojo um conjunto de novas práticas institucionais, econômicas e sociais contra-culturais que, a rigor, deveriam alterar as estruturas de desenvolvimento do país e das relações internacionais⁴³.

Dentre as motivações dos participantes no Programa Piloto destacam-se alguns pontos a seguir.

Na fase antecedente ao Programa Piloto as motivações para frear o desmatamento da Amazônia convergiam os interesses dos governos do G7. Politicamente, o assassinato do líder sindical Chico Mendes, em 1988, foi o estopim de uma série de manifestações nos países europeus e nos EUA, desde passeatas até pronunciamentos de parlamentares contra o desmatamento e a favor dos direitos de populações indígenas e tradicionais das florestas brasileiras. Apurou-se nas entrevistas que a preocupação com taxas de desmatamento é um dos mais importantes fatores pelos quais os doadores serão avaliados pelas lideranças políticas e opinião pública de seus países.

A Comissão Européia (CEC) teve papel destacado na mobilização internacional e formulação inicial do Programa, tanto governos quanto organizações da sociedade civil. Para a Alemanha, que liderou o processo inicial no interior do G7, o Programa Piloto representaria uma resposta ao desafio de deter a destruição de “*global commons*”: florestas, biodiversidade e mudanças climáticas. Nas palavras de Uschi Eid, ex-Vice Ministra de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha:

*“A sua proteção [das florestas tropicais] não pode ser garantida apenas por meio de uma cooperação bilateral. Isso também não seria justo, já que a preservação dos espaços brasileiros é de significância para toda a humanidade e para todas as nações. Por isso a Alemanha conseguiu convencer as grandes nações industrializadas a realizar, conjuntamente com o governo brasileiro, um programa abrangente para a proteção e para o manejo sustentável das florestas tropicais brasileira”.*⁴⁴

Diante do posicionamento da representante alemã, destaca-se que particularmente interessante no Programa Piloto é o confronto entre duas concepções quanto ao uso dos recursos florestais: a visão soberanista mais convencional diante dos ideólogos da gestão coletiva de bens globais. A idéia de bens globais refere-se aqueles bens compartilhados por todos, quaisquer que sejam

⁴³ O Relatório Brundtland (1988), que consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável no sistema ONU, traz um capítulo específico sobre relações internacionais para a sustentabilidade.

⁴⁴ “Cooperação entre Brasil e Alemanha nas Florestas Tropicais Brasileiras” – KfW, GTZ – Brasília, 2002 – folheto.

as distâncias, não existindo exclusões fronteiriças de consumo, cujos benefícios atingiriam mais que um único país, grupo populacional, ou geração. Para aqueles recursos ou atividades localizadas dentro das fronteiras do Estado, mas com impactos ou implicações globais e para o qual a humanidade teria um interesse coletivo de proteção, evidentemente emergem divergências entre países.

Conforme discutido no capítulo anterior, nas atuais negociações sobre arranjos internacionais discutidos no Fórum de Florestas da ONU, o Brasil manifesta oposição em tratar florestas como bem global, como também é contrário à constituição de obrigações formais e sanções internacionais relativas à metas de conservação e manejo. Por outro lado, os países europeus tendem a justificar para suas audiências internas o investimento não-reembolsável nas florestas tropicais brasileiras por entenderem que se trata de um problema ambiental global para o qual devem estar implicados na busca de soluções. Foi neste ambiente de mobilização e controvérsia internacional para a conservação de florestas que surgiu o PPG7.

Para a USAID a referência em 1992 fora a iniciativa “*Forest for the Future*”, cujo foco no Brasil concentrava na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos orientada para o desenvolvimento, em contraponto a visões mais conservacionistas. Procurou inicialmente apoiar diretamente a sociedade civil, sem sucesso, por pressão do governo brasileiro, e resolveu internalizar recursos no FFT (STONNER, 2005).

Quanto ao Banco Mundial, inicialmente cumpriu a convocação pelo G7 para montar e operar o FFT, que não constava em seus planos para o Brasil⁴⁵. O PPG7 poderia gerar ganhos institucionais, superando os erros cometidos em empreendimentos realizados nos anos 70 e 80 na Amazônia, com graves impactos ambientais e sociais, tais como a construção da BR 362 que liga Mato Grosso ao Acre, passando por Rondônia, e as iniciativas frustradas do Programa Polonoroeste. O PPG7 seria uma excelente oportunidade para fortalecer a nova imagem de responsabilidade ambiental do Banco no país (REEDWOOD III, 2003).

Dentre os atores nacionais constataram-se percepções ambíguas quanto a cooperação internacional para meio ambiente no início dos anos 90, tanto no governo quanto na sociedade civil. No campo governamental, por um lado, setores mantinham rejeição histórica a este tipo de ajuda externa para resolver um problema

⁴⁵ O Banco já dispunha do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF), porém para o governo brasileiro e doadores este não parecia conveniente para uma ação focada em um tema complexo (desmatamento) em um único país.

ambiental do país, desde militares até gestores ambientais; ao mesmo tempo, e por outro lado, as administrações da Nova República, particularmente a de Collor de Melo (1990-1992), buscavam se inserir mais positivamente nos arranjos internacionais para meio ambiente, a exemplo da realização da CNUMAD no país.

Se no lado governamental os diagnósticos que orientavam o posicionamento do país foram expressos no programa Nossa Natureza, mencionado na parte anterior, alternativamente, entre as organizações civis prevaleceram os resultados dos dois Fóruns de Debate para Desenvolvimento da Amazônia organizados por entidades que estavam na origem da Rede GTA (SARAGOUSSI, 2005).

Para lideranças civis entrevistadas, o PPG7 representava a possibilidade de formulação da macro-política socioambiental para Amazônia. O programa se assemelhava a um tipo de panacéia: *“muito dinheiro, que resolveria tudo, somado a um “ímpeto de idealismo e cidadania muito grande”*. O PPG7 marcou o último episódio de lobby internacional da sociedade civil para mobilizar o governo brasileiro para agenda ambiental (RAMOS, 2006).

Por fim, no campo civil, as redes sociais como GTA e FBOMS passaram de uma posição inicial de rejeição ao Programa Piloto para o engajamento nas discussões e participação na execução de alguns Projetos. Esta mudança expôs o debate sobre a formulação externa do Programa e sua posterior internalização pelos atores nacionais. Esperava-se que o PPG7 contribuisse para maior internalização da cultura democrática e de participação social em políticas públicas na Amazônia.

Estas motivações iniciais geraram expectativas de que o Programa configuraria um conjunto de aspectos inovadores em sua estratégia de implementação, resultados e impactos, podendo servir como modelo para iniciativas deste porte em outras florestas tropicais, conforme expresso nos documentos de criação Programa Piloto e consolidadas posteriormente em Reuniões de Participantes (MMA,2005a).

As diferentes motivações dos participantes afetaram a formulação dos objetivos e estratégias do Programa na medida em se buscou compatibilizar expectativas conservacionistas, sobretudo da parte dos parceiros externos, com aquelas mais voltadas para responder a agenda de desenvolvimento local e regional que se esverdeava, sob a liderança dos atores brasileiros no governo e, posteriormente, nas redes socioambientais. Formalmente os objetivos específicos do Programa Piloto estabelecidos nos documentos em sua criação são os seguintes:

1. *“Conciliar o desenvolvimento econômico sustentável com a conservação das florestas tropicais.*
2. *Preservar a biodiversidade das florestas.*
3. *Reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão global de gases que causam o efeito estufa.*
4. *Criar um exemplo de cooperação entre países industrializados e nações em desenvolvimento em matéria de problemas ambientais globais”* (MMA, 2005a).

A interpretação destes objetivos na formulação de subprogramas e projetos indica que os atores-chave do Programa priorizaram estratégias múltiplas, orientados por interesses institucionais e oportunidades de ação conjunta. Ao longo das diferentes etapas do Programa, a perseguição de estratégias de redução de desmatamento, de alternativas produtivas, fortalecimento institucional, desenvolvimento comunitário, manejo dos recursos naturais, criação e consolidação de áreas protegidas, e a geração de conhecimentos receberam as maiores atenções. Neste sentido atuaram a maior parte dos subprogramas e projetos.

O alcance do quarto objetivo, de experimentação de um modelo de cooperação internacional, apresenta certa controvérsia segundo resultados das entrevistas e da enquête. Para a maior parte dos parceiros externos o objetivo foi bem sucedido, enquanto para outros participantes este objetivo teria sido irrelevante. Em geral, os participantes brasileiros entrevistados demonstram relevância reduzida ao objetivo de constituir um exemplo de cooperação internacional por meio do Programa Piloto. A coordenação brasileira e os doadores conferem maior prioridade a este ponto, inclusive com maior vigor em termos de apropriação, promoção e disseminação de resultados no nível internacional, o que, por sua vez, tende a gerar conflitos de autoria sobre o Programa.

No conjunto e em perspectiva histórica o Programa Piloto é caracterizado por três etapas, a saber:

1) entre 1992 a 1996, marcado pelo processo de desenho, negociações e início dos primeiros projetos, envolvendo os múltiplos atores do Programa.

2) 1997 a 2002, iniciada com a Reunião de Participantes realizada em Manaus, onde emergem recomendações para uma revisão institucional e de meio termo do Programa, cujas conseqüências resultarão em maior institucionalização do processo decisório e empoderamento da coordenação brasileira. Nesta etapa os projetos começam a apresentar os primeiros resultados, torna-se mais clara a

necessidade de articulação com políticas públicas, e uma segunda fase é proposta para a continuidade do Programa, baseada em linhas temáticas.

3) 2003 a 2006, marcada pela mudança de administração no governo federal, com uma nova visão estratégica sobre a política ambiental, com transformações institucionais na coordenação do Programa e na percepção sobre cooperação internacional.

O Programa Piloto, em 2006, contava com 16 subprogramas e projetos organizados em cinco áreas de atuação, conforme descrito abaixo, e ao longo dos últimos 14 anos contou com uma carteira de 28 componentes, dos quais 12 foram concluídos. As áreas de atuação com os respectivos projetos e subprogramas são os seguintes:

(i) 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, Projetos Demonstrativos Tipo A (PDA) e dos Povos Indígenas (PDPI), e Projeto Negócios Sustentáveis (PNS).

(ii) 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 projetos de demarcação de terras indígenas (PPTAL), reservas extrativistas (RESEX), Subprograma Mata Atlântica (SMA) e Corredores Ecológicos (CE).

(iii) 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 Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) e do apoio às redes socioambientais da Amazônia e Mata Atlântica, GTA e RMA respectivamente.

(iv) Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável no Subprograma de Ciência e Tecnologia (SPC&T).

(v) Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa, no intuito de influenciar políticas públicas, mediante ações do projeto AMA.

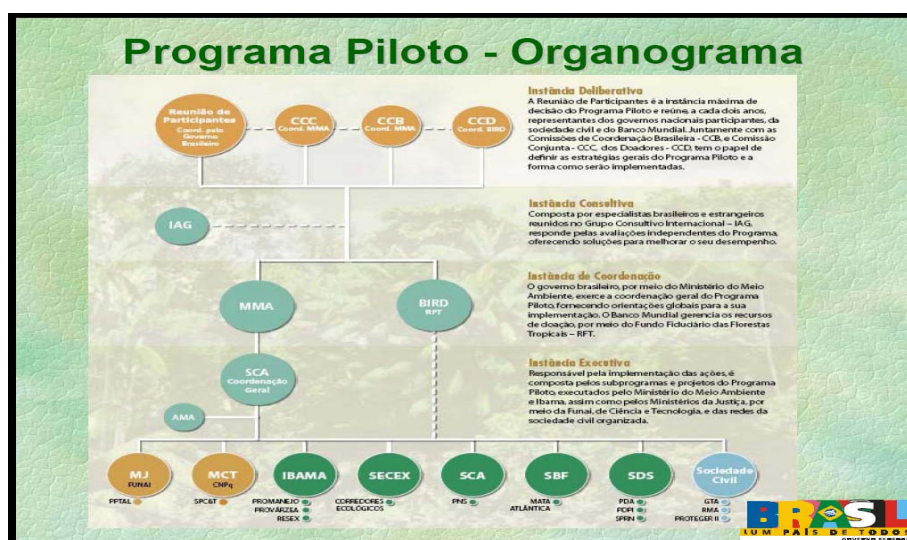
Estima-se que até 2008 os recursos atualmente disponíveis para a maior parte dos projetos em execução estarão encerrados.

A governança no Programa Piloto incluiu múltiplos atores implicados em um sistema de múltiplos níveis e formas de regulação. Incluiu micro e macro regiões, assim como diferentes modalidades de articulação institucional e política. O ciclo do Programa foi constituído de: negociação, desenho de projetos, implementação, coordenação, monitoria, avaliação, prestação de contas, disseminação e renegociação. Os canais de participação e influência do Programa encontram-se tanto diretamente relacionados aos projetos e subprogramas em suas bases executivas, quanto nas instâncias de coordenação. Até 2006, sua governança envolveu instâncias colegiadas de decisão, nacionais e internacionais, a saber:

- Reunião dos Participantes, instância máxima de decisão do Programa;
- Secretaria Executiva do Programa, exercida pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA);
- Comissão de Coordenação Brasileira (CCB), composta por representações dos principais executores em âmbito nacional, inclusive governos estaduais e redes de organizações da sociedade civil;
- Comissão de Coordenação dos Doadores (CCD), composta por representantes do Banco Mundial e dos países doadores; e
- Comissão de Coordenação Conjunta (CCC), que congrega representantes dos principais executores brasileiros e dos parceiros internacionais.

A CCB e a CCC são presididas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), enquanto a CCD é coordenada pelo BM (MMA,2005d). O quadro abaixo apresenta o organograma do PPG7.

Quadro 7 – Organograma do Programa Piloto



Fonte: MMA, 2006.

Neste sistema os atores políticos chave são os seguintes:

- Governo federal (Coordenação): particularmente os ministérios do Meio Ambiente e IBAMA, da Ciência e Tecnologia, o Itamaraty e a FUNAI;
- Governos estaduais da Amazônia Legal, particularmente os órgãos estaduais de meio ambiente e de ciência e tecnologia, executores de subprogramas estruturantes o Programa Piloto;
- Embaixadas, agências e organizações de cooperação técnica e financeira, particularmente a USAID, a britânica DFID, a holandesa (EPB), a Comissão Européia (CEC), o governo alemão (RFA) por meio de sua embaixada, o KFW e a GTZ, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
- Redes socioambientais da sociedade civil: Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Rede Mata Atlântica (RMA);
- Grupo Internacional de Assessoramento (IAG), formado por especialistas em florestas tropicais, com a atribuição de proceder a um acompanhamento técnico independente;
- Banco Mundial, em especial o departamento de florestas, com atribuição fiduciária na gestão do FFT e dos projetos dele decorrentes; e
- Excluídos: setores militares e empresariais, importantes no que concerne às concepções e valores sobre a Amazônia, bem como às causas e dinâmicas do desmatamento ou conservação.

Do ponto de vista do desenho e arranjo institucional, inicialmente, a inspiração nos modelos experimentados na cooperação e ajuda internacional pelas agências de cooperação técnica e financeira foram determinantes na definição do formato original do Programa, ao lado da falta de maior protagonismo e experiência internacional dos atores brasileiros na gestão ambiental à época.

O processo PPG7 exigiria uma internalização brasileira altamente complexa, com altos custos nas atividades de coordenação e capacidade técnica substantiva na área de gestão ambiental. Porém, nas origens do PPG7 o setor ambiental no aparelho de Estado brasileiro estava em formação, apresentando fragilidades institucionais e organizacionais, falta de recursos humanos, técnicos e financeiros; e praticamente inexistiam órgãos de meio ambiente (OEMAs) na maioria dos Estados da Amazônia Legal. Os conceitos de desenvolvimento com sustentabilidade estavam ainda mais presentes nos desejos e documentos institucionais e

acadêmicos do que em programas e projetos executivos. Daí resultou, inclusive, a necessidade de implementar um programa piloto onde seria permitido experimentar e demonstrar a viabilidade da harmonização entre iniciativas de conservação com uso sustentável dos recursos florestais.

A criação do FFT no Banco Mundial representou certo consenso entre os países doadores sobre a necessidade de garantir uma administração segura dos recursos doados. Neste sentido, prevaleceram os procedimentos do Banco para formulação de projetos e utilização dos recursos do FFT, sendo basicamente os mesmos padrões dos empréstimos. A negociação para implementação dos primeiros projetos consumiu um longo tempo entre 1992 a 1995. Entre alguns entrevistados, há inclusive a percepção de que inicialmente prevaleceu uma visão de que as partes brasileiras não dispunham de plena competência para gerir os recursos doados e seus projetos (“*paranóia da relação entre países ricos e pobres*” nas palavras de um dos entrevistados), fortalecendo o sentimento de fragilidade institucional local, e transferindo poderes ao Banco Mundial, inclusive de coordenação e controle, com o aval dos doadores.

Somaram-se também preocupações quanto a racionalidade burocrática brasileira, que durante os anos 1980 foi alvo de um conjunto de denúncias sobre má utilização e uso clientelista de recursos públicos, resultando em um desenho original do Programa que empoderara a participação dos atores externos na gestão e controles financeiro e institucional, particularmente do Banco Mundial, com maior capacidade de atuar transversalmente sobre os projetos e na coordenação geral do Programa.

O Programa foi constituído sob a forma de uma organização complexa e multi-institucional. “*O PPG7 é um milagre!*” Esta foi a expressão utilizada por um dos participantes mais ativos no Programa ao descrever seu arranjo institucional e os atores envolvidos: nove doadores (G7, CEC e EPB), quatro agências de cooperação técnica e ajuda internacional (GTZ, DfID, USAID, e PNUD), três bancos (KfW, BM e BB), oito órgãos do governo federal (MMA, IBAMA, FUNAI, MCT, MRE, ABC, SEAIN, PGFN), nove OEMA’s da Amazônia Legal, alguns MPE’s, Institutos de Pesquisas, Batalhões Ambientais, e centenas de organizações da sociedade civil das redes sociais e/ ou beneficiárias de projetos. Uma visão geral do nível de participação dos diferentes atores no ciclo de governança do Programa é apresentada no quadro abaixo. As marcações com X representam o grau de intensidade de participação, refletindo os depoimentos colhidos, a enquête realizada e a base documental.

QUADRO 8 – PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA DO PROGRAMA						
PARTICIPANTES	NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO					NULA
	INTENSA			EVENTUAL		
	Desenho do Projeto	Execução	Coordenação	Consultas Informes	Monitoria Avaliação	
Governo Federal						
SEAIN/ MPOG				X		
MRE	X			X		
ABC/ MRE	X			X	X	
MMA / SCA	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	
MCT	X	X	X	X	X	
FUNAI: PPTAL	X	X	X	X	X	
IBAMA	XX	XX	XX	XX	XX	
Estados e Municípios						
OEMA e MPE		X		X		
Prefeitura:						X
Sociedade Civil	X	X	XX	XX	X	
GTA/ CNS/ COIAB/ RMA						
Doadores e Agências de Cooperação						
RFA: Embaixada / GTZ/ KfW	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	
EMB. REINO UNIDO						X
DFID		X		X		
EMB. PAÍSES BAIXOS			X	X		
COMISSÃO EUROPEIA			X	X	X	
USAID	X	X	X	X	X	
JICA				X		X
BANCO MUNDIAL	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXX	XXXXX	
IAG				X	X	
PNUD		XXX		X		
Setor Privado						X

Particularmente no ambiente multilateral do Programa, a análise da participação no PPG7 ressalta predomínio dos seguintes atores: Banco Mundial, Ministério do Meio Ambiente (com ênfase da SCA) 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 Banco), até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. O item monitoramento & avaliação foi o que recebeu menores atenções no ciclo do Programa.

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 do SPRN e em atividades pontuais.

Capítulo 9 - Sobre a Participação dos Atores Nacionais

A participação brasileira no Programa Piloto envolveu diversas instâncias ministeriais, governos estaduais e organizações da sociedade civil, sob a coordenação da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), no Ministério do

Meio Ambiente. O quadro abaixo apresenta as principais estratégias dos atores nacionais empreendidas no Programa Piloto.

QUADRO 9 – PARTICIPAÇÃO DE PARCEIROS NACIONAIS DO PROGRAMA PILOTOTO	
Participantes - PROJETOS E SUBPROGRAMAS	ESTRATÉGIAS
Governo Federal: SPRN, SPC&T, PDA, PPTAL, PDPI, RESEX, PROMANEJO, PROVAREZA, CORREDORES, PNS, SPMA, AMA	Fortalecimento Institucional e Projetos de Gestão Ambiental Integrados, em parceria com os Estados, incluindo a contratação de pessoal especializado, e aquisição de equipamentos e meios operacionais e a promoção de programas de capacitação ambiental, por meio do Subprograma de Política de Recursos Naturais. Criação e fortalecimento da Secretaria de Coordenação da Amazônia. Fortalecimento de setores do IBAMA e FUNAI. Promoção do manejo florestal e de várzeas amazônicas. Fomento aos Centros de Excelência em Ciências e Projetos de Pesquisa Dirigida. Demarcação de Terras Indígenas e Projetos Demonstrativos de Populações Indígenas. Criação de Reservas Extrativistas e determinação de Corredores Ecológicos. Projetos Demonstrativos com ênfase na experimentação de sistemas agroflorestais e extrativistas. Incentivo aos chamados “negócios sustentáveis”. Acompanhamento de resultados, identificação e disseminação de aprendizados.
Governos Estaduais e Municípios PCA e PGAI/SPRN	Criação e fortalecimentos de OEMAS e outras organizações de gestão ambiental: batalhões militares ambientais, ministérios públicos. Contratação de pessoal especializado e aquisição de equipamentos e meios operacionais. Operação de zoneamento ecológico-econômico e sistemas de licenciamento ambiental.
Sociedade Civil PDA, RESEX, PPTAL, PDPI, SPMA, FI/GTA, FI/RMA, PROTEGER	Participação em instâncias de coordenação do Programa, inclusive como meio de interface com outras instâncias governamentais. Fortalecimento institucional de OSCs e suas redes. Contratação de pessoal especializado, aquisição de equipamentos e meios operacionais. Participação na coordenação de projetos demonstrativos de produção agroextrativista e indígena, e Resex. Execução de projetos de educação ambiental.

Fonte: Adaptado de 1) MMA, 2005d; 2) Sistematização das Entrevistas e ; 3) “Histórico do PPG7”, MMA, mimeo, sem data.

Entre 1995 e 1999, os primeiros projetos foram partilhados entre estes atores com alto grau de dispersão (RMT,2000): a SCA constituiu os Subprogramas de Projetos Demonstrativos (PDA) e de Políticas de Recursos Naturais (SPRN); o IBAMA se ocupou do projeto Reservas Extrativistas (RESEX); a área de ciência e tecnologia constitui um subprograma próprio; assim como a FUNAI operou recursos para a demarcação de terras indígenas; os governos estaduais receberam os projetos de fortalecimento institucional via SPRN, com a coordenação do MMA; a sociedade civil teve participação no PDA e RESEX, e depois constituiu projetos institucionais e de educação ambiental próprios. A rigor, da maneira como foi criado, o PPG7 não operou como programa concatenando projetos, atividades e orçamentos, com metas comuns, coordenação e monitoramento consistentes; ao contrário constituiu algo como um mosaico de projetos. Na origem os proponentes do Programa não promoveram a formulação de algum diagnóstico formal e um projeto sistemático para o desenho do Programa, com rigor estratégico e racionalidade entre meios e fins.

9.1 – Participação do Atores Governamentais

Na coordenação brasileira, inicialmente, a estratégia da SCA foi a de tornar-se o espaço político da agenda ambiental para Amazônia no governo federal, com certo grau de autonomia, cujos resultados geraram dois constrangimentos: 1) internamente: isolamento da SCA no interior do MMA e Esplanada dos Ministérios, gerando fragmentação e competição por recursos entre os participantes brasileiros no sistema Programa Piloto, com baixa coordenação e convergência entre si; e 2) externamente: relação direta da SCA com parceiros internacionais, que os empoderava desproporcionalmente em decisões estratégicas. Evidentemente, em um ambiente multilateral, a fragmentação brasileira fortalece os parceiros externos na coordenação e processo decisório do Programa.

Os primeiros resultados dos projetos iniciais apontavam para contradições entre os objetivos e estratégias sustentabilistas do Programa e as macro-políticas implementadas pelo Estado brasileiro na Amazônia, expressas em planos plurianuais de caráter mais desenvolvimentistas como o “*Brasil em Ação*” (1996-1999), baseados na implantação de obras de infra-estrutura rodoviária, energética e de expansão da fronteira agrícola. Os resultados expressaram também a necessidade de ampliar os diálogos políticos do Programa nos níveis estaduais e locais, levando a SCA a organizar as chamadas “*Agendas Positivas*” com a participação de múltiplos atores voltados para definição de ações de contenção do desmatamento e de alternativas para sustentabilidade.

Ao final deste período dois projetos importantes do Programa foram iniciados sob a liderança do IBAMA, quais sejam: Promanejo, em 1999, e Provarzea, em 2000, cujas secretarias técnicas se instalaram em Manaus/AM, alterando a tendência de concentração na capital federal.

Uma Revisão Institucional (1999), a Revisão de Meio Termo (2000) e os resultados da Reunião de Participantes de Cuiabá, em 2001, recomendaram maior concatenação entre as partes internas e externas ao Programa, e empoderamento da liderança brasileira e de doadores na coordenação conjunta, que se concentrava no BM.

A partir de então a coordenação brasileira se organizou para exercer maior controle sobre a agenda e as estratégias do Programa. Os demais participantes brasileiros reforçaram seus meios de interação e de diálogo com outras áreas de governo com a criação da Comissão de Coordenação Brasileira (CCB), as reuniões de secretários técnicos, e a constituição de grupos estaduais para o

encaminhamento dos projetos. A criação da Comissão de Coordenação Conjunta (CCC), de fato, institucionalizou a ampliação da participação dos diversos atores interessados na coordenação geral do Programa Piloto, bem como tornou sua pauta mais abrangente buscando atender aos diferentes interesses em jogo. Os tradicionais coordenadores do Programa passaram a compartilhar a tomada de decisão com outros atores, como as redes sociais e representantes dos governos estaduais. Além disso, a SCA passou a controlar a agenda da CCC, sobrepondo-se ao papel exercido pelo BM.

Depoimentos de técnicos do Banco indicam que parte das mudanças institucionais não lhes pareceram razoáveis devido a suposta perda de qualificação da coordenação conjunta do PPG7, que não mais discutira conteúdos estratégicos para Amazônia, tendo se tornado *“um grêmio para legitimar projetos, afetando a qualidade das decisões, reduzidas a debates superficiais, apresentações e a aprovação de projetos, uma governança que somente discute o varejo”* (WOLF, 2006). Aqui parece haver certo ressentimento do BM devido a redução da capacidade de pautar suas macro-estratégias e oportunidades institucionais no sistema PPG7.

Os atores estaduais, particularmente OEMAs e MPEs, voltaram-se basicamente para a execução dos projetos de gestão ambiental descentralizada. Estes projetos foram os mais amplos em termos de apoio financeiro e técnico, nacional e internacional no Programa Piloto. Apesar de dificuldades operativas, resultaram no fortalecimento institucional de setores dedicados a política ambiental nos Estados, com a formação de pessoal, aquisição de meios técnicos e tecnológicos, a criação de departamentos dedicados ao controle e fiscalização ambiental. Em alguns casos, como no Acre, isto permitiu um processo de descentralização de atribuições da autoridade ambiental da esfera federal (IBAMA) para a estadual.

Na perspectiva dos participantes estaduais, a governança do Programa Piloto seria excessivamente concentrada em Brasília. Isto geraria dificuldades de interação entre as dinâmicas, estratégias e políticas regionais-locais com as federais, perdendo assim oportunidades de mobilização conjunta. A relação com doadores e seus intermediários seria marcada por certo centralismo federal, e se traduziria em baixa sensibilidade sobre as condições, temporalidades e *‘modus operandi’* estaduais. Apesar de pouco documentada, a percepção de uma parte considerável dos participantes em campo é a de que o Programa seria altamente dependente de relações centralizadas que dissociaria o que se planeja das

condições de implementação, tornando a tomada de decisão à distância pouco efetiva no que concerne as estratégias regionais (VIANA, 2006; SOUZA, 2006).

Com a entrada do governo Lula da Silva, a partir de 2003, iniciou-se a chamada estratégia da transversalidade (MMA, 2005d). O Ministério do Meio Ambiente, internamente, buscou reposicionar o papel da coordenação brasileira, a SCA, transferindo as secretarias executivas dos projetos para as demais secretarias temáticas, a saber, Desenvolvimento Sustentável (SDS) e Biodiversidade e Florestas (SBF), de certa maneira esvaziando a SCA em termos de recursos e ascensão sobre Projetos. De fato, com o novo governo houve perda de posição estratégica do PPG7 como reflexo da relativa perda de recursos de poder da SCA no âmbito mais geral da política ambiental.

Externamente o MMA se mobilizou na formulação de planos de ação interministeriais, tais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano BR-163 Sustentável, que pretendiam redefinir as diretrizes para o desenvolvimento sustentável na Região (MMA, 2006).

A visão de governança do Programa também foi alterada pela nova administração, que do ponto de vista ideológico se caracterizava por tendências mais à esquerda e nacionalistas, em comparação com a liderança anterior. Segundo depoimento da secretaria executiva do MMA, a perspectiva é a de 1) separar decisões de política e de estratégia daquelas relacionadas ao procedimentos operacionais dos projetos; e 2) aumentar a inserção da Amazônia na Esplanada, como tema de governo, onde a cooperação internacional cumpriria um papel específico e complementar. A nova tendência é a de não adentrar em temas sensíveis à soberania nacional (fundário, marcos legais, exploração da biodiversidade) para focar e apoiar elementos mais frágeis da gestão ambiental: agenda verde em geral e desenvolvimento comunitário (LANGONE, 2006).

Isto gerou tensões com a situação anterior, onde doadores, e particularmente o BM, detinham maior capacidade de influencia e espaço estratégico. Contudo entre os doadores sempre houve expectativas em discutir não apenas questões operacionais da implementação do Programa, mas, sobretudo desejavam influenciar nas estratégias das políticas ambiental e de desenvolvimento regional. Este interesse remete a outra questão, a saber, o quanto o governo brasileiro estaria disposto a negociar com parceiros externos sua pauta de definições estratégicas (que lhe é soberana) sobre o uso dos recursos florestais e desenvolvimento regional, e as restrições ambientais dele decorrentes. Neste caso, não podem ser

desconsideradas as implicações políticas e ideológicas, bem como conflitos de interesses na definição de objetivos nacionais de desenvolvimento por parte do governo e da sociedade brasileira diante de parceiros internacionais.

9.2 – A Participação das Organizações da Sociedade Civil Brasileiras no PPG7

As organizações civis mais importantes no PPG7, para fins desta tese, são as redes sociais Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), pois atuam diretamente nas instâncias de coordenação do Programa, ou estão em espaços executivos, consultivos e deliberativos de projetos como Resex, PPTAL e Proteger.

Os documentos que dão origem ao PPG7 propõem um programa com participação e controle social porém, na prática, nas origens do Programa no início dos anos 90, as organizações da sociedade civil amazônicas tiveram papel marginal no desenho do PPG7, dado a centralização de decisões nas instâncias governamentais. A pressão dos doadores, que por sua vez eram pressionadas por OSC européias e americanas, foi fundamental para a abertura participativa do PPG7.

Segundo Abers (2000), conforme o programa se implementava e suas oportunidades se explicitavam, organizações da sociedade foram se inserindo e ganhando acesso nas decisões e execução de projetos. A autora destaca que o processo decisório do PPG7 seria caracterizado por certa informalidade, não havendo clareza e rigidez das regras guiando as decisões, as quais dependeriam das intenções do governo, dos doadores e Banco Mundial; isto acarretaria custos e benefícios. De um lado permitiria às OSC atuar diretamente sobre os atores-chave nas decisões cotidianas, dado seu grau de flexibilidade e agilidade. Porém esta possibilidade estaria restrita aquelas organizações com sede e pessoal concentrados em Brasília. Além disso, a informalidade geraria falta de transparência sobre onde, como e por quê decisões eram tomadas, gerando tensões entre as OSC-com-acesso e sem-acesso aos espaços institucionais de decisão, quer dizer, entre aquelas mais organizadas (e normalmente mais burocratizadas) e aquelas organizações de base, sediadas em comunidades longe das decisões.

As análises de Abers (2000) e de Rueda (2006) sobre a participação social no PPG7 permitem concluir que as redes da sociedade civil participaram com baixa intensidade nas atividades meio do Programa (negociações, desenho, coordenação,

M&A), porém atuaram com alta intensidade em atividades finalísticas, particularmente na execução de projetos e disseminação de aprendizados. Depois de 1995, particularmente dois projetos foram desenhados com participação decisiva de organizações da sociedade civil, a saber: o Reservas Extrativistas (Resex) com inserção do CNS; e o Projetos Demonstrativos do Tipo A (PDA), com inserção do GTA. Posteriormente o GTA passou a executar diretamente os projetos PROTEGER e o Fortalecimento Institucional da Rede.

Onde os governos percebiam as OSC como aliados evidentemente a abertura participativa fora maior. Estas alianças foram particularmente lideradas e promovidas pela SCA. Organismos como FUNAI, IBAMA e MCT historicamente formularam e implementaram políticas de forma centralizada no Estado, com pouca habilidade de envolvimento social. Nestes casos os temas objeto e objetivos dos projetos considerados técnicos ou científicos pressupunham desnecessário o envolvimento das organizações e lideranças civis.

O PDA foi o projeto cujo desenho teve participação direta do GTA e de organizações de base, inclusive seu comitê executivo, com poder deliberativo, conta com a presença paritária entre representantes sociais e de governo. O projeto também inclui diversos mecanismos informais de participação, com a presença de lideranças sociais em planejamentos estratégicos e processos operacionais no cotidiano do projeto. Como o PDA envolveu transferência direta de fundos para OSCs visando implementar projetos próprios, considera-se que neste subprograma estas organizações tiveram alta incidência sobre o desenho e implementação, condicionados pelos padrões de implementação e monitoria governamentais e da cooperação alemã, que provia assistência técnica e financeira.

O RESEX se abriu para participação civil desde a etapa inicial aos membros do CNS, que por sua vez exercia certo controle sobre o Conselho Nacional de Populações Tradicionais (CNPT), organismo do IBAMA que é executor do projeto. Este projeto contava com comitê executivo com maioria de representantes sociais, inclusive de organizações de base. O RESEX se iniciou com a consolidação de associações comunitárias já existentes nas reservas, como também fomentou a criação novas associações comunitárias. Ainda que o CNPT/IBAMA fosse o principal executor do projeto, as associações tornaram-se interlocutores-chave em sua execução, organizando todo o processo participativo interno, realizando o monitoramento ambiental e atividades voltadas para alternativas produtivas. Segundo Abers, o Resex representou avanço significativo em termos de conferir às populações locais controle e participação sobre projetos do PPG7.

Críticas foram apresentadas ao CNPT por exagerar o controle dos extrativistas no Projeto RESEX, sobre seu processo decisório e inclusive sobre os fundos financeiros, com impactos negativos sobre a implementação do mesmo. A gestão do Projeto e a proposta para a introdução do manejo de madeiras no interior das Resex foi objeto de controvérsias entre o CNS, apoiado pelo CNPT, e o Banco Mundial, que detinha o poder de objeção técnica sobre diversas atividades quando utilizassem recursos do FFT, devido a sua função fiduciária. O BM se opôs ao manejo madeireiro, objetou diversas decisões da Coordenação do CNPT e se mostrava crítico a forma de gestão do Projeto controlado pelo CNS. Ao final deste embate o Projeto esteve paralizado por pelo menos dois anos, entre 2002 a 2004.

No PPTAL, o desenho inicial seguiu a tradicional ausência de participação social das políticas indigenistas brasileiras. Entretanto, um comitê consultivo foi criado com participação paritária entre governo e sociedade, cujos representantes foram indicados pela COIAB, e conferiu um grau maior de controle social sobre o projeto. Segundo Abers, apesar do caráter meramente consultivo do comitê suas recomendações eram executadas quase que integralmente.

Já o SPRN, um subprograma governamental focado no fortalecimento institucional dos mecanismos de comando e controle da política ambiental, foi desde o início um projeto para atender as demandas dos governos estaduais da Amazônia. Apesar de contar com instâncias de participação social elas se mostraram inócuas ou clientelistas, cujas recomendações não refletiam em implementação consistente. As OSCs tiveram pequena influencia nas decisões centrais deste subprograma, com exceção daquelas aparelhadas pelos governos estaduais⁴⁶.

Inicialmente no SPRN as OSC não foram entendidas como participantes do subprograma, notadamente estatal. As causas da abstenção da participação social seriam, entre outras, a falta de orientação de ambas as partes sobre a necessidade e oportunidade de participação social, a insuficiente experiência e capacidade governamental para estimular a participação, a falta de capital social em alguns casos e a falta de pressão social para abrir o subprograma.

Por outro lado, o fato é que um número expressivo de lideranças sociais, com tendências ambientalistas e de esquerda, consideravam pouco motivadoras as perspectivas de envolvimento com lideranças governamentais, em geral, de tendências mais desenvolvimentistas e politicamente conservadoras. De certa

⁴⁶ No Amapá criou-se uma piada governamental que dizia: “*Você sabe o que é ONG por aqui? ONG é: Organização do Nosso Governo*”. Isto é bastante sintomático do que, de fato, os gestores públicos pensavam da participação social.

maneira, organizações como GTA, CNS e COIAB fazem a contra-cultura e oposição política em relação a maior parte dos governos estaduais Amazônicos, que controlam o SPRN. Mesmo assim, ao longo da implementação do SPRN houve aproximações variadas com OSC que resultaram em tentativas de inovações metodológicas de participação e de formatação de pactos sociais, bem como a incorporação de instrumentos econômicos mais atrativos à participação social.

O SPC&T, assim como o SPRN, desde o início fora visto pelas OSCs como um programa elitista, desenhado para o governo e seus cientistas. Por um lado não estimulou a participação, por exemplo, com a criação de mecanismos regulares de envolvimento de representantes civis, por outro lado as OSCs não se mobilizaram para criar meios de influência sobre o projeto.

A impressão geral sobre o PPG7 é a de que houve uma partilha dos recursos do FFT para formação de um mosaico de projetos que respondesse as demandas dos diversos atores em disputas; cada qual com o seu quinhão, com pouca interação entre as partes, pouco ativas na constituição de um programa articulado atuando com sinergias e complementaridades. Enfim, o PPG7 foi feudalizado pelos atores-chaves, em detrimento de maior transparência, controle e participação social.

A conclusão de Abbers é a de que para aqueles projetos nos quais as OSC participaram nas etapas de formulação houve a tendência de envolvimento na implementação. Quanto maior o envolvimento de múltiplos participantes e a pactuação entre eles sobre as metas dos projetos, ou pelo menos sobre como os recursos seriam compartilhados entre eles, maiores seriam as possibilidades de envolvimento nas etapas subseqüentes, de implementação (ABERS, 2000).

Por outro lado, a capacidade de influência das OSC no processo decisório dependeria da capacidade dos governos para implementar políticas. Ou seja, toda a mobilização social realizada para desenhar projetos, se não resultasse em ações e benefícios efetivos para a vida das comunidades, tenderia a frustrar e distanciar a participação social da vida política e implementação do Programa.

Para além dos aspectos político e ideológicos, constata-se no PPG7 que as motivações para a participação social guardam relação com seu retorno material, ou em qualidade de vida, para os participantes e supostos beneficiários. Os benefícios econômicos seriam normalmente os mais atrativos para comunitários, pois encontram-se tradicionalmente excluídos do sistema econômico formal, desde o nível municipal. Porém, as atividades no setor produtivo não são as mais destacadas nos objetivos ou resultados do PPG7; mesmo em projetos como PDA e RESEX que

mantém componentes neste setor. O Resex teria gerado um modelo de investimentos para fortalecer e incentivar o envolvimento de beneficiários e comunitários no projeto, mesmo porque seus objetivos e gestão seriam mais propícios para a participação. Entretanto este modelo teria demonstrado o quanto custoso seria investir na participação e no fortalecimento institucional de OSC e associações de base comunitária, tanto proporcionalmente aos recursos investidos nas questões ambientais substantivas, quanto em termos temporais pois os resultados tendem a ser alcançados somente no médio e longo prazos.

Abers cita a possibilidade de interação entre Estado e OSC gerar a internalização mútua para de capacidades e conhecimentos especializados nas áreas de desenvolvimento e sustentabilidade. A participação poderia gerar redução de custos quando envolvesse trabalho voluntário ou não-remunerado de OSC, ou ainda ao incorporar o conhecimento acumulado destas organizações evitando esforços desnecessários e fortalecendo a capacidade de implementação. Por outro lado a participação social implica, via de regra na Amazônia, em investimentos no fortalecimento institucional de OSC bem como no custeio de reuniões, grupos de trabalho, comitês de coordenação conjunta e custos logístico.

Por outro lado os espaços decisórios são sempre ocupados por representantes de grupos de interesse e muitas vezes surgem dúvidas sobre a representatividade e legitimidade do participante para com seus representados. Onde o processo participativo é percebido como envolvente de membros não representativos, haverá a tendência da formação de ressentimentos daqueles não envolvidos, com eventuais boicotes, bem como a redução da legitimidade de decisões e sua eficácia.

Por fim, vale destacar uma inovação introduzida pelo PPG7 que foi a do relacionamento direto entre a rede GTA e o Banco Mundial, em projetos de fortalecimento institucional e de educação ambiental (PROTEGER), que para o banco trata-se de parceria não-tradicional.

Particularmente as regras determinadas pelo do BM para a operação dos projetos civis foram objeto de tensão; basicamente por três motivos: 1) a tradição no Banco é a de trabalhar com empréstimos; 2) seus parceiros tradicionais são empresas e/ou governos; e 3) o volume de recursos empregados alcançam a ordem de centenas de milhões de dólares americanos. Já o PPG7 foi resultado de uma doação de (relativamente de baixo valor) cuja governança envolve a participação de movimentos sociais e OSCs de pequeno porte na execução de projetos, com alto

grau de informalidade e fragilidades institucionais. Contudo, as regras e procedimentos do Banco para o PPG7 foram determinadas pelos elementos tradicionais supra-citados e, portanto, não estariam adequadamente formatadas para as condições civis no Programa; e conforme o perfil dos gerentes do banco, que controlam os projetos, haveria maior grau de imposições e inflexibilidade do ponto de vista das OSCs.

Em certo sentido, o PPG7 transformara as redes sociais em cobaias (na expressão de um das lideranças civis) de um experimento não-tradicional do Banco Mundial no Brasil, que, por meio de projetos de fortalecimento institucional estaria aprendendo por experimentação sobre o quê funcionaria, ou não, em iniciativas civis de aprimoramento da capacidade de gestão e comunicação, de articulação e influência sobre políticas públicas, de educação ambiental e alternativas produtivas ao uso do fogo na Amazônia.

Constata-se que nem as redes nem o Banco detêm o conhecimento consolidado sobre diversas ações e conteúdos abordados nos projetos de fortalecimento institucional e governança socioambiental em processos de desenvolvimento territorial, e, portanto, poder-se-ia reduzir a capacidade de interferência e não-objeção do Banco sobre os projetos civis, em busca de maior inovação e originalidade. Tal inovação e adaptação institucional poderia resultar em : i) novo Manual Operacional do BM para trabalhar em caso de fundos de doação para execução por meio de OSCs e ii) abrir a discussão de sua estratégia nacional (CAS) para as organizações da sociedade civil brasileira. Isto fortaleceria o caminho para o conhecimento e aprendizado mútuo, não apenas de questões operativas de Programas, como das questões mais gerais relacionadas a visão de desenvolvimento regional.

Neste contexto, considera-se que seria mais interessante para o Programa que, para além do controle e monitoramento sobre os projetos da sociedade civil, o BM aprimorasse a qualidade técnica do acompanhamento realizado pelos seus gerentes, com a introdução de mecanismos de flexibilização de processos administrativos, com maior ênfase no alcance de resultados dos projetos do que em seu processo operativo, mantidos padrões básicos de boa governança acordados mutuamente.

9.3 – Resultados da Participação dos Atores Nacionais

De forma geral, dentre os fatores que contribuiriam para o desempenho dos atores nacionais, destacam-se os seguintes aspectos:

O fortalecimento institucional de organizações de meio ambiente, tanto federais quanto estaduais, bem como da sociedade civil é um dos elementos mais consistentes com o sucesso do desempenho dos participantes brasileiros no Programa, seja para realizar atividades de gestão ou executar projetos finalísticos.

No PPG7 a interação entre o Estado e as redes sociais permitiu a redução de custos nos projetos Proteger, PDA e Resex na medida em que envolveu trabalho voluntário ou não-remunerado de OSC, ou ainda ao incorporar o conhecimento acumulado destas organizações evitando esforços desnecessários e fortalecendo a capacidade de implementação. A participação civil se mostrou importante porque os projetos requerem não somente conhecimentos apropriados, capacidade de implementação e custos eficientes para ser bem-sucedidos, mas também necessitam de um senso de comprometimento entre atores-chave para o engajamento consistente dos beneficiários no alcance de metas.

O Programa investiu na participação dos diferentes setores por meio do custeio de reuniões, grupos de trabalho e comitês de coordenação conjunta. O Programa fortaleceu o capital social regional na medida em que atendeu demandas e necessidades de segmentos sociais tradicionalmente excluídos de processos decisórios e políticas públicas, como extrativistas, setores rurais familiares, pescadores, quebradeiras de coco, indígenas, quilombolas, pescadores e ribeirinhos. Inclusive fortalecendo institucionalmente as OSCs que os representam, como GTA, RMA, CNS e COIAB, sindicatos, associações, cooperativas e outras.

Dentre os fatores que prejudicaram, ou prejudicam, o desempenho dos atores nacionais no Programa Piloto, destacam-se:

A opção mais geral do governo brasileiro pelo modelo de desenvolvimento convencional, baseado na conversão de florestas em pastos, monoculturas agrícolas, mineração e produção de energia, com baixa consideração dos custos e oportunidades ambientais. Daí derivaria a falta de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos para lidar de maneira mais consistentes com a gestão ambiental na Amazônia, resultando em reduzido peso político do MMA relativamente as demais áreas de governo (IAG, 2003 e 2004).

Somam-se a esses fatores: excessos burocráticos e morosidade na liberação de recursos; instabilidade institucional, com alta rotatividade do pessoal responsável pelos projetos ambientais, especialmente no nível estadual; prevalência de uma cultura de projetos relativamente isolados, em detrimento de políticas públicas ambientais de maior escala; politização excessiva da governança dos projetos, associados a baixo grau de monitoramento e conhecimento técnico-científico capaz de gerar ganhos de escala.

A indefinição do papel institucional da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), que coordena o Programa e que em 2003 chegou próximo da extinção, pode ser apontada como uma fragilidade recente para o bom desempenho brasileiro do Programa. A indecisão quanto ao futuro do Programa Piloto nos primeiros anos do novo governo (2003-2004) não resultara apenas da falta de clareza sobre quais rumos programáticos o PPG7 deveria tomar, mas também devido à mudança de concepção sobre qual tipo de relacionamento internacional o MMA deveria manter. Os novos gestores da política ambiental demonstram posições mais nacionalistas do que a tendência globalista da gestão do PPG7 no governo anterior.

O Programa Piloto apesar de ter constituído trajetória de vertente globalista, sempre conviveu com um sentimento ambivalente quanto à participação não-brasileira no Programa. Apurou-se nas entrevistas que as partes brasileiras ao mesmo tempo em que exigiam e exaltavam os recursos externos transferidos para o programa, criavam resistências às chamadas interferências indevidas dos parceiros externos; a insegurança da liderança brasileira na coordenação do Programa se disfarçava em certo nacionalismo de ocasião. Tais resistências, evidentemente percebidas, geraram inibição e constrangimentos aos parceiros internacionais, criando toda uma outra ordem de dificuldades (pessoais, institucionais, ideológicas) nos já complexos mecanismos decisórios do Programa Piloto (COSTANTI, 2006).

Capítulo 10 – O Papel Desempenhado pelos Parceiros Internacionais do PPG7

O Programa Piloto 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. Desde 1992 o Programa Piloto mobilizou um conjunto expressivo de doadores e parceiros internacionais, quais sejam: RFA, CEC, Reino Unido, Japão, EPB, EUA, França, Itália e Canadá, além do IAG, PNUD e BM. Os participantes internacionais não desempenham papel homogêneo no Programa, como também manifestam interesses próprios e por vezes divergentes entre si. Esta participação está definida em acordos de cooperação bilateral e multilateral, que sobrepõem mecanismos de doação financeira e colaboração técnica.

Do ponto de vista financeiro estão disponíveis três fontes de recursos externos: 1) Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (FFT), com doações multilaterais gerido pelo BM; 2) co-financiamentos por meio de doações bilaterais a projetos; e 3) 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 BM⁴⁷.

Os valores globais movimentados pelo Programa Piloto, entre 1992 a 2004, somaram US\$ 428 milhões se incluindo a contrapartida do governo brasileiro (MMA, 2005d). Destaca-se que os mecanismos bilaterais representam a inversão dos maiores volumes financeiros no Programa somando US\$ 273,50 milhões, particularmente advindos da RFA e da CEC. As fontes de recursos para o Programa estão assim constituídas:

- Doações bilaterais: US\$ 273,50
- Governo Brasileiro: US\$ 56,60
- FFT (multilateral): US\$ 73,20
- Investimento do FFT: US\$ 25,00

No nível nacional a internalização de recursos de doações cumprem todos os trâmites típicos dos empréstimos, quais sejam: elaboração de Carta-Consulta à SEAIN/MP e COFIEIX; promoção de missões técnicas para detalhamento do projeto e minutas contratuais; verificação de viabilidade orçamentária e jurídica pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), PGFN/MF; consulta à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MF) ou junto à Secretaria de

⁴⁷ Há ainda projetos bilaterais associados ao Programa, geridos pelos estados com a colaboração dos doadores, que não são objeto desta tese.

Coordenação e Controle de Empresas Estatais, e posteriormente a SPI do MPOG; consulta de previsão e crédito orçamentário para o projeto, junto à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, além de se solicitar a esta entidade compromisso de priorização deste orçamento desde então. Encaminhamento do contrato ao Presidente da República, que o enviará, após aprovado, ao Congresso, sendo que ele passa primeiramente pela Câmara e depois pelo Senado.

Por fim, o agente financiador dá novo aval e o Ministro da Fazenda, como representante da União, autoriza a contratação da operação de crédito externo. O mutuário credencia a operação no Banco Central do Brasil (BACEN) e solicita ao órgão jurídico de sua esfera de competência parecer sobre os aspectos legais da operação de crédito externo e o encaminha à PGFN/MF que, por sua vez, emite seu parecer legal, na qualidade de representante do mutuário da operação⁴⁸. Uma vez que os recursos doados estejam depositados no Tesouro Nacional, este os libera para execução por meio dos ministérios, podendo realizar contingenciamentos de acordo com as definições da Fazenda e Planejamento.

A complexidade do multifinanciamento do Programa buscou compatibilizar fontes de recursos externos, tanto multilateral, com base no FFT, quanto por meio de co-financiamentos advindos de doações bilaterais a projetos, que por sua vez representam a inversão dos maiores volumes financeiros.

A cooperação técnica ao Programa também envolveu mecanismos bilaterais e multilaterais. No nível bilateral foram acordadas ações com as agências GTZ e DFID; a participação da GTZ foi a mais expressiva em termos de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos. No nível multilateral a Unidade de Florestas do BM é responsável pelo acompanhamento técnico dos projetos financiados pelo FFT; 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. Estas diversas organizações executaram papéis diferentes no Programa, por vezes complementares; por exemplo, o PNUD é sub-contratado por projetos e atua como agente contratador de serviços, o papel do Banco, por sua vez definido na criação do Programa, envolve aspectos técnicos e fiduciários.

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

⁴⁸ Este ciclo foi informado em entrevista por técnicos da SEAIN/MPOG.

QUADRO 10 – 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).
CEC	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 (Cenaflo 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
BM	O 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, 2005d; 2) Sistematização das Entrevistas e ; 3) "Histórico do PPG7", MMA, mimeo, sem data.

O arranjo organizacional do Programa configurou alto grau de complexidade e representa um mosaico de acordos e convênios, que sobrepõe diferentes regimes de gestão financeira, com diversos processos operativos, controles e prestações de contas, tanto externos quanto nacionais.

No âmbito multilateral a criação do FFT, em 1992, estabeleceu as primeiras bases para a cooperação internacional no Programa, e definiu as responsabilidades

fiduciárias do Banco Mundial para os projetos que recebessem recursos do fundo, demarcando suas atribuições de coordenação, assistência financeira e técnica, e conferindo-lhe inicialmente um papel de liderança na governança dos espaços multilaterais do Programa⁴⁹.

O Banco Mundial desempenhou papel expressivo em todo o ciclo do PPG7, desde negociações prévias, desenho dos projetos e definição de procedimentos operativos, até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. A rigor, as regras aplicáveis ao FFT são as mesmas aplicadas aos empréstimos para empresas e governos, com certo grau de simplificação em relação às regras gerais do Banco. Para os padrões do BM, os projetos do Programa Piloto são financeiramente pequenos, porém com alta complexidade técnica e institucional, e exigem a mesma dedicação gerencial conferida a grandes projetos com impactos mais objetivamente mensuráveis⁵⁰.

Os custos de assistência financeira e técnica do Banco representaram 35,31% dos valores depositados no FFT. Segundo o Relatório de Progresso do Programa 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)⁵¹. Em contrapartida, o FFT gerou mais de US\$20 milhões com aplicações no sistema financeiro, o que cobriria em parte os custos do BM. O Banco argumenta também que nem todos os seus custos seriam de fato administrativos, pois se refeririam a assistência técnica, organização de reuniões, funcionamento do IAG, entre outras atividades.

A cooperação técnica com o PNUD foi utilizada com o argumento de contornar limitações da administração pública direta, quer dizer, utilizando-se dos serviços desta organização internacional eliminar-se-ia as chances dos recursos serem contingenciados pelo Tesouro Nacional, e permitiria maior agilidade na execução de atividades como contratação de pessoal, equipamentos, serviços de terceiros, entre outros.

⁴⁹ Conforme estabelecido na Resolução 92-2 do Banco Mundial, acordada com doadores e o governo brasileiro.

⁵⁰ Com exceção dos maiores subprogramas operando no FFT, como SPRN e SPC&T, que mobilizaram US\$ 38 milhões e US\$13 milhões respectivamente, os demais projetos envolveram recursos entre US\$ 0,5 a 5,0 milhões. Por outro lado, entre 1992 a 2002, outros projetos do BM na Amazônia movimentaram fundos de maior porte, tais como os projetos Planaflo em RO, com US\$167 milhões, e Prodeagro, em MT, com US\$205 milhões (REDWOOD III,2003).

⁵¹ À título de comparação, segundo o mesmo relatório, foram alocados US\$ 2,80 milhões no MMA para a coordenação do Programa, que representou 3,82% do FFT.

De fato, o regime único de gestão pública instituído desde a Constituição de 1988 tornara a execução financeira de projetos inovadores altamente morosa, ou impraticável no caso daqueles liderados por organizações de base nos confins da Amazônia, devido ao grau de informalidade institucional destas organizações e do mercado no qual se inserem (inexistência de CNPJ, de emissão de notas fiscais, de concorrentes para cotação de preços). Diante disso, projetos como RESEX, PDA, Fortalecimento de Redes Sociais, cujos executores eram organizações de extrativistas, sindicatos rurais, associações comunitárias, se apresentavam com baixíssima capacidade de implementação. A cooperação com Ols permitiria utilizar um regime de execução dos projetos mais flexível e ágil, e no PPG7 recorreu-se a esse dispositivo tanto para a coordenação do Programa, na SCA, quanto para a execução da maior parte de seus sub-programa e projetos nos demais ministérios.

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 (FAO e PNUD) no MMA chegara a 90% dos recursos humanos (ZANARDI JR., 2006).

Tais práticas, entretanto, chamaram a atenção de órgãos de fiscalização como o Tribunal de Contas da União, e a Secretaria Federal de Controle que estabeleceram normas e restrições limitando a flexibilidade almejada por estes projetos. Em 2001 se estabeleceram regras da Administração Pública Federal, tanto direta como indireta, para regular a gestão de projetos de cooperação técnica com organismos internacionais. Um termo de ajuste de conduta determinou mudanças fundamentais nos procedimentos praticados mediante este artifício, quais sejam: funções de caráter permanente, executadas nos projetos de cooperação técnica internacional deveriam ter seus cargos providos por concurso público (atividades de caráter auxiliar não poderiam ser objeto de contratação por meio de Ols (terceirização, por exemplo); e pessoal técnico-administrativo das equipes de base dos projetos de cooperação internacional deveriam ser contratados pela União, mediante processo seletivo simplificado ou concurso público⁵².

⁵² Advocacia Geral da União e Ministério Público do Trabalho estabelecido em julho de 2002.

Ainda em nível multilateral ressaltam-se as participações da CEC, da USAID e da RFA. A participação da Comissão Européia no Programa remonta às primeiras negociações realizadas no início dos anos 90, no âmbito dos encontros do G7, e em seguida no desenho inicial do Programa em conjunto com o governo brasileiro e o BM. A CEC participa financeiramente tanto com contribuições ao fundo multilateral do Programa, quanto em co-financiamentos. O volume global da contribuição da Comissão Européia soma aproximadamente US\$ 70 milhões. Os co-financiamentos foram direcionados para quatro subprogramas e projetos:

- PDA: US\$ 3,92 milhões
- RESEX: US\$ 14,44 milhões
- SPRN: 18,41 milhões
- SPC&T: US\$ 10,36 milhões

Apurou-se nas entrevistas que os representantes da CEC foram bastante ativos no processo de revisão institucional e de meio termo do Programa, entre 1999 e 2000, posicionando-se favoravelmente à reformulação das estruturas de governança multilateral, para maior empoderamento da coordenação brasileira e ampliação do processo de tomada de decisões através de mecanismos de consultas regulares entre as autoridades locais, doadores e outros financiadores.

Nos documentos consultados, a CEC considera o Programa Piloto “*a maior parceria multilateral jamais realizada em busca de solução para um problema ambiental específico de relevância global*” e manifesta interesse em continuar tal parceria nas bases do Plano Amazônia Sustentável (CEC, 2005; MMA, 2005d).

A participação da USAID combinou a convergência no espaço multilateral do Programa, pela contribuição de recursos no FFT, com a tendência à ação direta junto a beneficiários, sem mediações por agências governamentais, que tende a predominar em suas futuras estratégias. Vale dizer que o espaço multilateral foi decisivo para a atuação desta agência, em apoio ao SPC&T e ao Proteger, devido à inexistência de acordo bilateral com o Brasil. O SPC&T foi implementado em sua primeira fase com contribuições de US\$1,85 milhões da USAID, que em 2006 comprometera mais US\$5,1 milhões para a segunda fase do subprograma.

Um exemplo positivo para a USAID foi o projeto Proteger. Inicialmente motivado pela necessidade de enfrentar os incêndios florestais de RR, em 1998, a Agência em acordo com o IBAMA concluiu que o meio mais efetivo para buscar soluções duradouras seria trabalhar com os sindicatos de trabalhadores rurais, afiliados à Rede GTA. Com o apoio do PNUD, para canalizar o investimento de forma mais rápida, foram doados US\$ 2,2 milhões, em duas fases, em apoio ao

Projeto Proteger que objetiva a educação ambiental, a viabilização de alternativas produtivas e manejo no uso do fogo. Este projeto permitiu atuar de maneira mais direta com grupos de mulheres e jovens rurais. Os técnicos da agência também atuaram diretamente na supervisão e acompanhamento do projeto, ao lado do gerente do BM, dado que se operavam recursos do FFT.

A experiência no Programa Piloto permitiu à USAID explorar oportunidades para gerar sua estratégia quinquenal (2003-2007) da atuação com consórcios socioambientais, com a participação de organizações civis brasileiras (líderes) e dos EUA, quais sejam: 1) ALFA, coordenado pelo IEB; 2) Amazoniar, coordenado pelo Programa Amazônia do WWF/Brasil; e 3) Estradas Verdes, coordenado pelo IPAM. O objetivo comum é atuar sobre a governança socioambiental em territórios amazônicos. Anualmente são mobilizados entre US\$ 1,5 a 2 milhões nesta estratégia.

Recentemente a USAID estabeleceu uma iniciativa regional para a Bacia Amazônica também influenciada pela experiência no Programa Piloto, incluindo a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, e Brasil, com orçamento quinquenal de US\$ 50 milhões para atuar com OSCs, Universidades e Fundações (USAID,2005). Cabe notar que a ausência de acordo de cooperação bilateral entre os governos do Brasil e dos EUA, somado a realização de projetos da USAID em território nacional exclusivamente com atores não-estatais, ou ainda sem acompanhamentos governamentais locais ou federal, tornou-se objeto de controvérsia entre as diplomacias dos dois países e, em 2007, provocou o veto do Itamaraty à execução deste programa regional da USAID no Brasil.

No âmbito bilateral destacam-se as participações do governo do Reino Unido e da RFA. O Reino Unido veiculou a sua cooperação técnica ao Programa Piloto pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DfID) e sua assistência foi dirigida aos SPC&T, SPRN, PDA, Provarzeas e Promanejo. O DfID enfatizou a reconciliação entre a proteção ambiental com meios de vida sustentáveis.

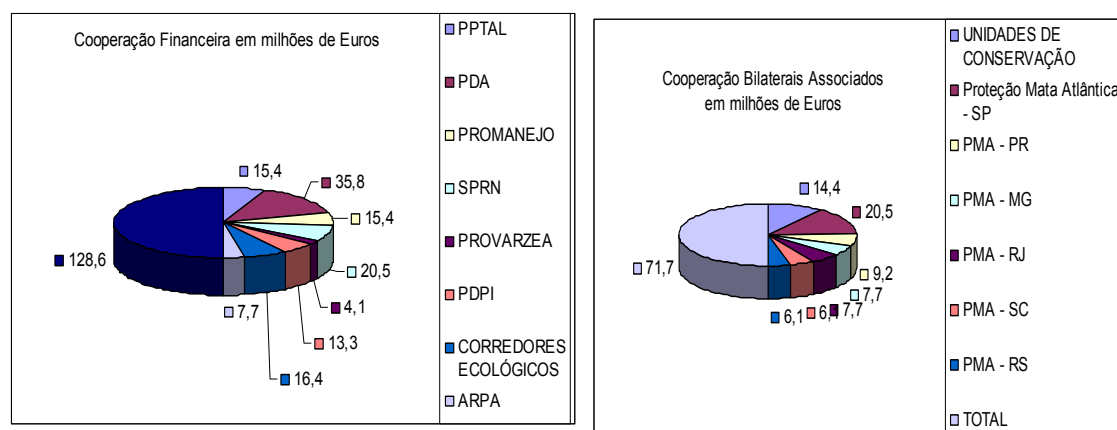
Destaca-se o apoio a estudos no âmbito do ProVárzea sobre a democratização do processo de decisão e políticas públicas na área ambiental. Os estudos realizados permitiram verificar que o incremento no número e tipos de mecanismos participativos não levaram necessariamente a mais e melhores políticas públicas. No âmbito do SPRN, a cooperação técnica e financeira do DFID apoiou a implementação do método “Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local” que consiste na mobilização da população local, para elaborar planejamentos

estratégicos, no treinamento dos governantes locais para orientá-los nas questões ambientais e finalmente articulá-los aos PGAs e ao seu Programa de Capacitação Ambiental (PCA).

A característica da cooperação técnica do DFID foi a flexibilidade e disposição para inovar. Por esta razão, os programas eram concebidos e desenhados sobre a marcha do aprendizado dos seus próprios técnicos e consultores que adaptavam a sua assistência à medida que melhor conheciam o contexto da demanda. Esta abordagem contribuiu ao maior empoderamento dos beneficiários do que nos casos em que a assistência dada respondia a uma lógica de oferta dos doadores. Em 2003, a agência britânica encerrou sua participação no Programa, ao converter os recursos da ajuda internacional para o tema da redução da pobreza e sua participação no conflito no Iraque.

A cooperação financeira alemã no Programa Piloto representa 45% do total dos fundos disponibilizados no programa⁵³. Somando-se os valores investidos nos projetos bilaterais associados, a contribuição financeira alemã chega a mais de 260 milhões de euros, dos quais € 200 mi alocados diretamente pelo KfW, € 45 mi executados pela GTZ, e € 16,4 mi alocados no FFT⁵⁴. O quadro acima apresenta a contribuição alemã distribuída por subprogramas e projetos.

QUADRO 11 - CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA DA RFA NO PROGRAMA PILOTO



Fonte: RFA, 2002.

As formas de atuação da cooperação técnica teuto-brasileira no Programa Piloto foram as seguintes: assessoria para ações conjuntas, execução direta de ações de projetos como integrantes de equipes nacionais, atendimentos a

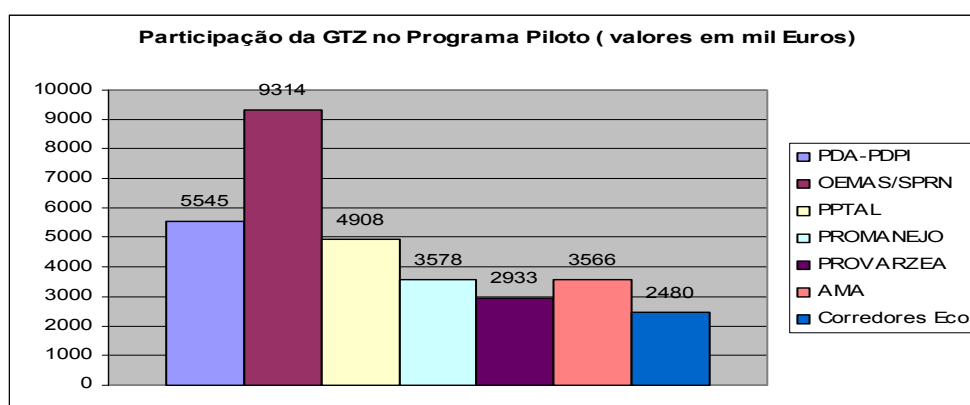
⁵³ Com base no "Acordo sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais, 1997-2000" (MRE, 2006), firmado entre o governo brasileiro e a RFA.

⁵⁴ RFA/KFW/GTZ "Cooperação entre Brasil e Alemanha nas florestas tropicais brasileiras", Brasília, folheto – 2002.

demandas locais por produtos ou serviços especializados, e provimento de produtos entendidos como estratégicos ⁵⁵.

No arranjo atual do Programa Piloto, excluindo os bilaterais associados, a GTZ coopera em sete projetos mobilizando valores na ordem de € 32,324 milhões, distribuídos conforme o quadro abaixo:

QUADRO 12



Fonte: RFA, 2002.

A GTZ atua também como consultora independente no controle do uso dos recursos providos pelo KfW nos projetos do Programa Piloto, conforme definido no acordo de cooperação financeira supra-citado.

A cooperação técnica realizada pela GTZ teve importante inserção nos projetos de gestão ambiental integrada executados nos estados, particularmente no Acre e Pará, que por sua vez complementaram ações de desenvolvimento rural efetuados em projetos bilaterais associados, como o Prorenda. Destaca-se também a participação da cooperação técnica e financeira alemã no Subprograma de Projetos Demonstrativos (PDA), em apoio a experimentação de alternativas ambientais no campo da produção agroextrativista, como também no projeto de proteção de terras indígenas, tanto do ponto de vista de fortalecimento institucional dos setores da FUNAI envolvidos no PPTAL, quanto no estabelecimento de métodos participativos de demarcação de terras com organizações indígenas. Esta dupla contribuição permitiu formular posteriormente os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), orientados para o apoio a iniciativas econômicas destas populações.

Dentre os elementos facilitadores da cooperação alemã em campo destaca-se a forma de interação dos peritos, em relação direta com tomadores de decisão, a busca de soluções a partir das necessidades das bases e boa governança dos

⁵⁵ Conforme o II Acordo Básico de Cooperação celebrado entre o Brasil e a RFA, em 1996.

projetos. Por outro lado, uma melhor visão sobre a sustentabilidade econômica foi um dos temas importantes para agenda de desenvolvimento local que pouco teria avançado na pauta dos cooperantes (MMA, 2000a). O investimento na participação qualificada foi outro aspecto da contribuição alemã, particularmente na promoção e incentivo ao uso de processos e metodologias participativas, em diálogos políticos e em descentralização da gestão ambiental nas instâncias estaduais e municipais.

Destaca-se a estabilidade institucional provida pela cooperação com a RFA no Programa Piloto, conferindo-lhe a estrutura básica e duradoura da cooperação técnica e financeira no programa, bem como constituindo meios estáveis de documentação, memória, monitoria, avaliação e disseminação do Programa.

O orçamento da GTZ para o Programa Piloto em 2005 atingiu seu pico, e desde então tem projeção decrescente com previsão para término em dezembro de 2006. Em campo, já se constata a redução do número de peritos. Há entre os parceiros locais visitados a percepção geral positiva diante da cooperação técnica alemã, inclusive com a recomendação pelo aumento do número de peritos e sua presença local, tanto em tempo integral no caso do apoio aos municípios que ora buscam fortalecer seus meios de gestão ambiental, quanto em questões técnicas específicas, por exemplo, para apoiar no uso de instrumentos de sensoriamento remoto e metodologias participativas.

Este aumento da demanda se faz considerando também a necessidade de articulação da cooperação no interior de política públicas, seguindo suas orientações, bem como maior adaptação e flexibilidade dos cooperantes externos às condições locais para implementação dos projetos, considerando certo grau de imprevisibilidade, sobretudo quando os executores são prefeituras e OSC, impondo mudanças e reorientações relativamente freqüentes.

Apurou-se junto ao Ministério do Meio Ambiente e Itamaraty que a avaliação brasileira é favorável à manutenção da cooperação técnica e financeira realizada com a RFA, e em particular no Programa Piloto. Alguns ajustes são propostos para aportar maior eficiência à mesma, tais como maior transparência no processo de planejamento das ações de cooperação e a definição clara do papel dos peritos que atuam de forma descentralizada (MMA, 2006a; COSTANTI, 2006).

Para o futuro, segundo o “Protocolo de Negociações Governamentais Brasil-Alemanha para a Cooperação Técnica e Financeira”⁵⁶, as diretrizes para a

⁵⁶ Negociações Governamentais Brasil-Alemanha para a Cooperação Técnica e Financeira, 2005.

cooperação da RFA estabeleceram uma orientação com base em três linhas temáticas, quais sejam:

1. Áreas Protegidas e Uso Sustentável dos Recursos Naturais
2. Demarcação e Proteção de Terras Indígenas
3. Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional

Estas linhas determinam os marcos da colaboração teuto-brasileira com o novo Programa Amazônia, que se encontrava em gestação sob a liderança da SCA/MMA.

Capítulo 11 - Impactos Institucionais do PPG7

No que concerne a análise institucional manifestam-se posições divergentes nas percepções dos participantes sobre a relação custo-efetividade (qualitativa) da administração do programa envolvendo múltiplos atores, domésticos e internacionais, governamentais e OSCs.

A maior parte dos entrevistados (em torno de 3/5 do total que se manifestou sobre este tema) avaliou como satisfatória o alcance de interesses institucionais, bem como a efetividade dos projetos, a governança do Programa, e consideram que os custos da ação coletiva, multi-institucional, foram justificados pelos resultados do Programa. Para uma quinta parte dos entrevistados, o Programa teria atendido plenamente aos seus interesses institucionais. Outra quinta parte considerou insatisfatório todos os fatores mencionados acima (interesses institucionais, efetividade, justificativa dos custos) e ressaltam sua insatisfação com a governança e processo decisório do Programa.

Do ponto de vista dos doadores, os documentos consultados expressaram conceitos favoráveis aos resultados do Programa Piloto, porém nas entrevistas foram manifestadas percepções de que o atual processo de governança do Programa não seria mais viável, pois demasiadamente instável, repleto de sobreposições e oscilações. Doadores não são mais sete, mas três: Alemanha, USAID e CEC. Nem todas as OEMAs estão engajadas, e há recursos ociosos, enquanto há grande demanda para engajar os municípios e outros atores importantes, inclusive da sociedade civil.

A questão que se coloca é: como os custos do programa poderiam ter sido menores?

Um problema central identificado na análise foi a criação de co-financiamentos bilaterais além do inicialmente constituído multilateralmente com o FFT, tomando o arranjo institucional e financeiro do Programa excessivamente complexo, implicando em excessivo comprometimento de recursos para questões operacionais e administrativas. A adoção de um fundo único para internalização dos recursos financeiros poderia reduzir os custos do Programa, por exemplo, se os recursos dos diferentes países fossem depositados no FFT, em detrimento de acordos de doação bilaterais e paralelos; com isso se evitaria negociar e seguir diferentes regras para execução dos diferentes projetos. Porém esta medida conferiria maior controle dos recursos ao Banco Mundial, o que deixou de ser desejável pelos doadores que optaram por controlar diretamente seus recursos por meio de projetos bilaterais.

Considera-se que o processo de elaboração dos projetos, em termos da participação de grupos interessados e dos métodos utilizados, obedece a lógicas de diferentes concepções entre os atores do Programa. A complexidade de procedimentos relacionados ao ciclo de preparação e contratação de projetos individuais, bem como a persistência de entraves administrativos na fase de implementação, especialmente no âmbito dos governos federal e estadual, e os procedimentos dos diversos parceiros internacionais, constituem fatores limitantes para o alcance de objetivos do Programa Piloto e, conseqüentemente, de sua efetividade.

Múltiplos interesses em jogo na formulação do Programa geraram um arranjo institucional complexo, com baixa capacidade de concatenação. A integração entre os projetos, inicialmente, não se mostrava factível devido a multiplicidade de demandantes e interesses envolvidos, e diagnósticos fragmentados. A diversidade de projetos está relacionada também a quantidade de questões a resolver e aos poucos modelos à disposição dos executores, daí a necessidade de experimentação e demonstração de iniciativas inovadoras. Boa parte dos investimentos foi canalizada para gerar conhecimentos.

Este desenho de atendimento a demandas gerou grande segmentação, beneficiou vários atores, mas a gestão do todo, do programa, tornara-se precária. Isto produziu uma situação inicial que determinou as trajetórias dos diversos projetos fazendo do Programa Piloto mais um mosaico de subprogramas e projetos do que, a

rigor, um programa convencional. Esses projetos tenderam a uma lógica mais individualista do que programática, buscando resolver problemas pontuais e atingir objetivos específicos. Isto seria posteriormente identificado também na revisão institucional do Programa, particularmente em temas relacionados a efetividade, a definição clara de papéis e atribuições dos diferentes participantes, que resultavam em falhas de comunicação, alta competição institucional e conflitos na disputa por recursos, informalidade de governança e a conseqüente baixa efetividade de decisões. Por exemplo, pouco foi realizado para conferir maior racionalidade na integração entre as diferentes partes do Programa, e na redução de custos de participação de organismos de cooperação como o PNUD e o Banco Mundial na gestão e execução dos projetos.

Tais fragilidades terão igualmente conseqüências negativas sobre o alcance do quarto objetivo do Programa nos aspectos institucionais e de governança, pois o arranjo constituído concentrou-se na implementação de experimentação, demonstração de inovações no uso e conservação de recursos naturais, mas pouco se dedicou a inovação e consolidação de novos arranjos de relacionamento internacional, ao contrário, reforçou o convencional, sobrepondo regras e práticas rotineiras.

Quanto a participação de atores nas esferas estaduais e locais, haveria uma tendência para envolvimento social e dos governos relacionado a um cálculo de custo-benefício e efetividade da participação, ou seja, na medida em que estes atores vislumbrassem, por um lado, políticas focadas em suas áreas de interesse e, por outro lado, resultados dessas políticas refletissem em ganhos sociais e institucionais. A capacidade de participação qualificada também é relevante como incentivo para se engajar na mobilização, desenho e implementação dos projetos, na medida em que permitam tanto aproveitar suas oportunidades quanto influir significativamente em seu processo decisório.

11.1 – Quem governa o Programa Piloto?

Durante a primeira etapa do Programa até meados de 2000, o programa apresentara “vácuos” de governança pela liderança brasileira no MMA, que por sua vez enfrentava dificuldades gerenciais, instabilidade institucional e baixa inserção nos programas no governo. Esta situação permitiu ao BM ocupar os espaços de coordenação de maneira mais consistente, como organismo mais sólido institucionalmente e pouco impactado pelas mudanças governamentais. Segundo

um dos entrevistados no BM, o contrato com este banco implicaria não somente a administração bancária dos recursos, mas também 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 Banco Mundial, inclusive seus ciclos, prevaleceu ao longo dos anos no PPG7. Para alguns, esta foi 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 mantém como fonte de frustração para todos os participantes. As regras do Banco 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.

Entre a maior parte dos entrevistados manifesta-se a percepção do 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, para alguns entrevistados, os gestores do Banco se sentiram “donos” do programa, exagerando na imposição de regras e procedimentos de implementação.

Neste sentido, em 2000, a RMT propôs que o papel do BM se alterasse de líder e coordenador do Programa para apoiador da coordenação pelo governo brasileiro.

A favor do Banco Mundial, além da confiança ainda mantida diante dos doadores, há pelo menos dois pontos: ampla experiência com processo PPG7, com equipe capaz de operá-lo, e a possibilidade de aplicar recursos ociosos do FFT no sistema financeiro e investir seus rendimentos em favor do Programa. O FFT é também um mecanismo capaz e relativamente ágil para a internalização de pequenas doações, que surgem como tendências de doadores tradicionais e novos, como Países Baixos, Japão e OSCs de grande porte, como o WWF.

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. As controvérsias sobre a participação do Banco Mundial são emblemáticas neste sentido. 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. Com a implementação do Programa os doadores buscaram exercer maior liderança, em detrimento das atribuições conferidas ao BM, com críticas ao papel, aos custos e aos procedimentos do Banco, inclusive explicitadas na revisão de meio termo: o banco estaria excessivamente empoderado na governança do Programa, em especial na fase de preparação dos projetos, e dificultaria maior apropriação (*ownership*) brasileira⁵⁷. 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).

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. Alterar o papel do Banco e o regime operativo dos projetos financiados pelo FFT exigiria todo um conjunto de negociações e acordos formais entre os doadores e o governo, sem os quais se manteria a tendência de fortalecimento de estratégias bilaterais dos doadores, que geram certa dispersão dos participantes como também reforçam a complexidade do multifienciamento.

Por outro lado, infere-se das entrevistas uma avaliação positiva sobre o BM no Programa Piloto no que concerne a capacidade institucional que possibilitou ao Programa atingir resultados satisfatórios, dentro de procedimentos confiáveis. O MMA já manifestou o interesse em continuar a aliança com o Banco no futuro do Programa, porém “*com mecanismos diferenciados, um regime especial para operar as doações, com ciclo de projetos mais ágeis e flexíveis*” (SOARES, 2006). Evidentemente isto deveria ser respaldado na legislação brasileira de cooperação e internalização de recursos externos cujo grau de complexidade e morosidade é alto. Haveria também disposição dos doadores no sentido da maior agilidade e simplificação operacionais no uso das doações, para facilitar a chegada dos recursos aos beneficiários.

⁵⁷ Houve também restrições ao sistema que consistia em gerenciar programas a partir de Washington, posteriormente superado pela internalização da unidade de florestas do Banco em Brasília.

Porém, conforme aferido nas entrevistas, os pares dos doadores no Conselho de Administração do Banco, em Washington, mantém exigências para procedimentos e controles rígidos, e se opõem a flexibilização de regras ou afrouxamentos, diante de casos de desvios de recursos, de objetivos, ou mesmo corrupção. É forte a tendência de manutenção da rigidez do BM com relação ao gerenciamento de projetos baseados em fundos fiduciários, mesmo quando se tratando de recursos oriundos de doações.

Neste sentido, conclui-se que 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 de OEMAS 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 também três fatores que se mal equacionados podem agravar problemas institucionais do MMA na sua relação com a cooperação internacional, que por sua vez impactariam na governança de programas futuros:

1. Carência em Recursos Humanos: O MMA historicamente conviveu com alta dependência da ajuda internacional para manter os recursos humanos. Até 2002, dos 900 funcionários do ministério cerca de 800 eram contratados como consultores para compor equipes base por meio de organizações internacionais, como PNUD e FAO. Por determinação legal de um termo de ajustamento de

conduta (TAC) do MPF, a partir de 2005, o MMA procedeu a uma seleção de 600 funcionários temporários e 150 analistas ambientais (estáveis). Por determinação da TAC, há todo um processo em curso de regularização funcional que deverá se alongar até 2009. Evidentemente tais mudanças são coerentes com uma visão de maior profissionalização e estabilização do aparelho do Estado para operar a política ambiental, porém a ampla substituição de funcionários tendem a gerar um conjunto de problemas para a gestão do Programa, desde a perda de memória institucional dispensada com os antigos funcionários; pouco conhecimento e experiência dos funcionários recém contratados sobre questões-chave do Programa e baixo nível de articulação com as bases operacionais nos Estados.

2. Descompasso financeiro entre orçamento próprio e externo. O orçamento do MMA, em 2006, contava com aproximadamente R\$ 400 milhões do Orçamento Geral da União, e R\$ 700 milhões advindos de 26 projetos de cooperação internacional, segundo o departamento de assuntos institucionais (ZANARDI JR., 2006). Pela regra do MPOG, quanto mais o MMA aumenta a captação externa, menos recebe do orçamento nacional, para manter o padrão orçamentário em torno de R\$ 1,1 bilhão. Ou seja, está criado um desincentivo para a mobilização de recursos externos, pois estes tendem a impactar negativamente sobre os recursos nacionais que tendem a cobrir uma gama maior de gastos ministeriais.

3. Desarticulação institucional da cooperação internacional. O nível de coordenação entre os programas de cooperação internacional realizados pelo governo é baixo, assim como é e baixa interação entre seus gestores. Isto provoca uma série de inadequações administrativas e de implementação. As normas estabelecidas pelos gestores da Fazenda, Planejamento e MRE, não são negociadas adequadamente com o MMA, e muitas vezes complicam a execução de projetos com organizações de base, como extrativistas, seringueiros, e todo um conjunto de atores sociais marginais à economia formal.

11.2 – Comparação entre Arranjos Bilaterais e Multilaterais de Cooperação

Uma questão de interesse na análise de relações internacionais no Programa Piloto é a comparação de efetividade entre as estratégias bilaterais e multilaterais de assistência financeira e técnica.

Os projetos bilaterais apresentam qualidades operacionais: podem gerar maior eficácia quanto aos custos de transação, pela administração mais simples, reduzindo trâmites operativos dos projetos e evitando a superposição de regras. Os

bilaterais poderiam ser mais diretos quanto a definição de objetivos e alcance de metas, e tendem a permitir uma tomada de decisão e implementação mais rápida, e mais focalizada.

Do ponto de vista político o espaço multilateral reduz a autonomia dos Estados e das autoridades locais sobre algumas decisões ambientais em troca de aumentar contrapartidas técnicas e financeiras externas. Ou seja, o processo decisório de projetos e recursos no nível coletivo implicaria em negociações com diversos parceiros, tenderia a ser mais moroso e exigiria maiores recursos de poder (financeiros, técnicos e tecnológicos).

A sobreposição de procedimentos institucionais, o longo processo negociador e a morosidade operativa, enfim, reduzem os argumentos favoráveis ao multilateralismo. E conforme o momento político as motivações ao multilateralismo se alteram. Se no início dos anos 90 predominava um sentimento de ação coletiva no contexto internacional, mais globalista, hoje há uma tendência ao bilateral e ao regional em algumas agências, como a USAID.

Por outro lado, se o Programa Piloto atuasse somente com modelos bilaterais os resultados teriam sido inferiores, por diversos motivos. No ambiente multilateral o peso político das decisões é incrementado, pois resultaria de maior capacidade de concertação e de consenso. Este ambiente tende a gerar efeitos sinérgicos, evitar duplicidades e permitir melhor identificação de lacunas.

O espaço multilateral permite assumir posturas coletivas mais fortes, e reduz limitações financeiras de doadores bilaterais com dificuldades de engajar pequenas doações: embaixadas, OSCs, O FFT se mostrou um instrumento conveniente para a internalização de doações eventuais e de menor porte, de parceiros tradicionais e novos, que de outra forma não se internalizariam no Programa.

Do ponto de vista político a ação multilateral confere maior transparência e reduz as especulações sobre a internacionalização e ingerência em assuntos internos. No ambiente multilateral há ganhos de coordenação e comunicação, capacidade de influenciar as políticas públicas, abrangência, articulação e visibilidade institucional. O caráter inovador do Programa Piloto foi o de atrair a comunidade internacional para a preservação das florestas tropicais brasileiras, e não somente a ação isolada de um ou outro país; isto permitiu ressaltar o caráter global do problema e das soluções possíveis, neste caso concertada transnacionalmente.

Enfim, o modelo multilateral poderia tanto gerar maior eficiência alocativa quanto peso político mais qualificado.

Verifica-se, portanto, que os arranjos bilateral e multilateral podem se complementar, mais do que auto-excluir, na constituição de programas de cooperação na área ambiental, seja porque ambos detêm qualidades distintas e podem ser mantidos e aperfeiçoados (no sentido da internalização dos recursos, facilitação dos ciclos de projetos e de governança compartilhadas, aperfeiçoamento de M&A), seja porque as oportunidades e obrigações institucionais dos parceiros internacionais muitas vezes impõem a utilização de acordos nos dois formatos já estabelecidos entre os países envolvidos.

11.3 – Análise da Cooperação Técnica no Programa Piloto

A revisão da documentação avaliativa sobre a CT no Programa Piloto permite identificar fragilidades e benefícios da cooperação, tais como: a permanência de peritos de longo prazo permitiu enfrentar casos de descontinuidade institucional e/ou de pessoal local/nacional; a contribuição técnica e crítica dos peritos externos, quando bem articulada com os parceiros locais, desenvolveu soluções inovadoras pela convergência de conhecimentos externos e locais; a solução ou gestão dos conflitos entre peritos e cooperantes locais é uma função da mútua habilidade de interação, flexibilidade e envolvimento na busca de objetivos comuns, bem como os resultados são mais bem apropriados quando espelham conquistas das partes implicadas na cooperação em um modelo de soma positiva no relacionamento interno-externo.

A confiança mútua na relação entre executores locais e cooperantes externos gera maior grau de flexibilidade nos procedimentos operativos dos projetos, que por sua vez incrementam as chances de interação e empoderamento dos atores locais. Porém, as agências que detêm recursos técnicos e financeiros de maior volume (como GTZ e BM), tendem a atuar mais em função de interesses e agendas próprias do que buscar utilizá-los no sentido do empoderamento dos beneficiários locais e de políticas públicas.

Esta é uma equação nem sempre fácil de manejar, pois impõe manter a disposição para negociação de atividades e prioridades, ampliação de parceiros, respeito às normas, práticas e liderança locais, que por vezes apresentam ideologias ambientais controversas a das agências externas. Trata-se de um trabalho constante de mediação de diferenças e adaptação às condições nacionais e locais,

que nem sempre as agências de cooperação estão dispostas a praticar, optando pela tendência de enquadramento dos receptores às regras dos doadores e seus intermediários.

A característica de substituição do Estado pela cooperação internacional também foi identificada em projetos do Programa Piloto, quer dizer, na ausência de atividades e/ ou recursos dos executores locais (estados e municípios), os cooperantes externos emprestam os seus serviços. Isto tanto pode viabilizar a continuidade de processos importantes na gestão ambiental, que de outra maneira não seriam executados, quanto prejudicar ou atrasar soluções duradouras. Esta característica também contraria a função genuína da cooperação internacional, qual seja, complementar o papel do Estado e não o substituir.

Com o fortalecimento das capacidades locais e da coordenação brasileira no ciclo de implementação dos projetos, desde a gestão e execução até o monitoramento e análise, a tendência seria a de reduzir a inserção de aspectos da cooperação técnica provida pelo PNUD e pelo Banco Mundial. No primeiro caso pela contratação de pessoal permanente para realizar atividades típicas de Estado, e no segundo caso pelo melhor regulamento do recurso a não-objeção atribuída ao Banco Mundial.

O controle técnico exercido pelo Banco sobre os projetos por meio de não-objeções sobre uma série de atividades poderia ser mais bem enquadrado, reconhecendo-se que em muitos dos casos tanto os executores quanto os gerentes do Banco tratam de matérias sob as quais detêm conhecimento e experiência limitada, onde claramente estão aprendendo por experimentação sobre o quê o funcionaria, ou não, na ampla gama de temas envolvidos no desenvolvimento regional sustentável.

A utilização desmesurada dos dispositivos de apoio do PNUD diminuiu a importância do objetivo de reforçar a capacidade das entidades executoras brasileiras, na medida em que substituiu as condições nacionais para maior autonomia de gestão e eficácia de impacto institucional, a médio e longo prazo. A “crise” de falta de pessoal enfrentado nos últimos anos é resultado do exagero no uso deste tipo de cooperação técnica.

O papel exercido pelos peritos da GTZ nos projetos financiados pelo KfW geraram ambigüidades e conflito de interesses entre as atribuições de assessor técnico e controlador fiscal dos recursos providos pela cooperação; a rigor este

ponto seria melhor equacionado pela separação destas atividades entre diferentes peritos.

O Programa Piloto provocou o encontro de práticas operativas distintas, gerando o que poderíamos chamar de choque de culturas organizacionais, sejam elas os modos informais e voluntários das OSCs de operar projetos, ou os regimes governamentais com suas práticas administrativas mais convencionais, diante daqueles praticados pelas agências externas de cooperação, organismos internacionais e Banco Mundial. Estas (como provedoras de recursos financeiros ou supervisoras de seu uso) tendem a hegemonizar o regime de operação dos projetos. Vale destacar que a introdução de uma cultura de planejamento, de meios de monitoria e avaliação, de maiores controles de implementação, enfim, de elementos de desenvolvimento organizacional e institucional é uma das contribuições mais importantes do Programa Piloto na Amazônia Legal.

A adaptação mútua às culturas institucionais é um fator tanto facilitador, quando bem equacionada, quanto bloqueador, quando mal encaminhada. Se bem manejada tende a gerar um poderoso processo de aprendizagem institucional, como a adoção de novos métodos e técnicas de gestão, execução e monitoria de projetos, bem como a introdução de meios mais participativos. Diversos depoimentos apontam para a característica do Programa Piloto como este espaço de aprendizagem institucional e de troca entre agentes locais, nacionais e internacionais.

Por outro lado, se mal encaminhada, os conflitos dela decorrentes produzem desde desentendimento e precarização de comunicações, como também alta rotatividade nas equipes técnicas externas, e uma conjuntura política desfavorável inclusive com rejeição local aos projetos de cooperação.

Capítulo 12 - Resultados sobre Políticas Públicas de Gestão Ambiental Promovidos pelo Programa Piloto e Relações com o Desenvolvimento Regional

A partir da segunda etapa do Programa, o MMA buscou articular um amplo consenso entre seus parceiros para que o enfoque principal do PPG7 se tornasse “a *consolidação de iniciativas inovadoras, a sistematização e aplicação de seus conhecimentos em outros contextos, especialmente na formulação de políticas*

públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável na Região Amazônica e na Mata Atlântica” (MMA,2004).

Constatou-se uma tendência, ainda que tênue, para a utilização dos aprendizados do Programa em termos de: a) re-planejamento de suas estratégias de implementação, b) disseminação entre outras comunidades e públicos interessados (inclusive em outros países), e c) fornecimento de subsídios para políticas públicas. O quadro abaixo apresenta os resultados considerados como mais, e menos, promissores em termos de sua replicação e ganhos de escala em termos de políticas públicas. A pontuação varia de 0 (zero) a 11 (onze) de acordo com as intensidades verificadas na base documental, entrevistas e enquête realizada. O valor onze significa que a iniciativa foi citada pelo maior número de participantes como algo possível de ser replicado em outras áreas da Amazônia; já o valor zero significa que nenhum participante considerou a viabilidade de replicação da iniciativa em questão.

QUADRO 13 – QUAIS SERIAM OS RESULTADOS “REPLICÁVEIS” DO PROGRAMA PILOTO?		
	RESPOSTAS DOS PARTICIPANTES	
	SIM OU EM PARTE	NÃO
EXPERIÊNCIAS DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS	11	0
EXPERIÊNCIAS DE MANEJO FORESTAL	11	0
EXPERIÊNCIAS DE MANEJO DE VÁRZEAS	9	0
PROJETOS DEMONSTRATIVOS DOS POVOS INDÍGENAS	9	2
DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS	10	1
CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	10	0
CRIAÇÃO DE CORREDORES ECOLÓGICOS	7	3
FORTELECIMENTO INSTITUCIONAL DE OSCS	8	2
FORTELECIMENTO INSTITUCIONAL DO SETOR PÚBLICO	6	5
CRIAÇÃO DE CENTROS DE EXCELÊNCIA DE C&T	7	4
PROJETOS DE PESQUISA DIRIGIDA	10	0
SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	7	4
ARRANJO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA DO PROGRAMA	3	8
CICLO DE PROJETOS	7	4
MECANISMOS FINANCEIROS DO PROGRAMA	6	7

Infere-se deste quadro que a maior parte das experimentações e projetos demonstrativos do Programa que envolvem os aspectos substantivos e finalísticos da gestão ambiental, tais como o fomento ao manejo de florestas e de várzeas, os sistemas agroflorestais, a criação de áreas protegidas e fomento científico, tendem a ser avaliados positivamente pelos participante. Em contrapartida, as questões institucionais e organizacionais foram as pontuaram menos, tais como os sistemas de monitoria e os arranjos institucionais e financeiros. Há também iniciativas que foram ao mesmo tempo avaliadas positiva e negativamente pelos diferentes participantes, tais como o fortalecimento institucional do setor público, que por sua

vez recebeu o maior valor financeiro e envolveu o maior número de atores do Programa em comparação com os demais projetos.

De forma geral, identificam-se resultados derivados dos projetos e subprogramas do PPG7 que contribuíram com políticas localizadas, ou ainda poderiam contribuir com outras políticas de maior escala, dentre as quais se destacam as áreas de gestão ambiental e florestal, ordenamento territorial e desenvolvimento comunitário.

O Programa Nacional de Florestas (PNF), criado em 2000, a linha de crédito para exploração florestal comunitária do BASA (conhecida como Pronaf Florestal), a criação do Centro Nacional de Capacitação Florestal (Cenaflor), assim como a “Lei de Gestão de Florestas Públicas”, sancionada em 2006, podem ser considerados como resultados diretos e indiretos dos estudos estratégicos, iniciativas inovadoras e apoio institucional do Promanejo (SOARES, 2006; HUMMEL, 2006).

O PPG7 contribuiu com uma melhor conformação institucional do ordenamento territorial da Amazônia ao viabilizar a demarcação de terras indígenas (PPTAL) e a criação de unidades de conservação (RESEX), além de financiar a realização de zoneamentos ecológico-econômicos em todos os Estados, ainda que em uma escala macro, e apoiar a instalação de centros estaduais de licenciamentos ambientais em propriedades rurais. Em diálogo com o INCRA, o PPG7 colaborou na criação de assentamentos de reforma agrária chamados de “Projetos de Desenvolvimento Sustentável” (PDS).

O fortalecimento dos setores ambientais de Ministérios Públicos Estaduais e das redes da sociedade civil permitiu maior controle social e participação sobre políticas públicas, constituindo-se como o principal meio de inclusão política de organizações civis e populares em nível regional. Com o apoio do PPG7, por exemplo, organizações como a Rede GTA participam ativamente de consultas e discussões nos planos plurianuais de governos federal e estaduais, bem como tem assento na Comissão Nacional de Florestas, Comissão Nacional da Agenda 21, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Comissão Nacional de Biodiversidade, Fórum Brasileiro de ONGs, Conselho Internacional do Fórum Social Mundial, além de ter movido ação pública internacional para anular o registro irregular da marca cupuaçu, no Japão, Estados Unidos e Europa (GTA, 2005).

A experiência do PPG7 permitiu ao MMA liderar no governo o processo de formulação do “*Plano Amazônia Sustentável*” (PAS) e do “*Plano de Desenvolvimento Regional para a Área de Influência da Rodovia BR 163*”, que buscam articular duas

dezenas de órgãos federais, organismos estaduais e OSCs em busca de um novo padrão para o desenvolvimento regional.

Em um sentido amplo, 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 mostra 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. A análise produzida sobre o subprograma de políticas de recursos naturais constata que:

“embora houvesse uma expectativa por parte do Governo Federal, do Banco Mundial e dos países doadores de que o SPRN contribuísse efetivamente para a criação e implementação de políticas públicas ambientais, os parceiros prioritários do SPRN [os órgãos estaduais de meio ambiente] possuíam sérias limitações operacionais e tinham pouco peso político. O SPRN somente apresentou progressos palpáveis nos Estados nos quais havia interesse constante ou momentâneo entre as instâncias políticas superiores” (MMA/2005e).

Os aparelhos de Estado tanto federal quanto estaduais têm se mostrado pouco capazes de implementar ambiciosos programas de sustentabilidade, devido a deficiências em recursos humanos, técnicos, tecnológicos e financeiros. Como já foi mencionado, o Programa foi bem sucedido no fortalecimento de agências e secretarias dedicadas ao meio ambiente nos níveis estaduais, porém, sem que seus resultados fossem irradiados para e apropriados pelas demais áreas de governo. O ideário de sustentabilidade ainda é percebido com um tipo-ideal ambientalista com baixa capacidade de aplicação política e nos mercados regionais.

Ocorreram também dificuldades nas instâncias superiores de decisão na esfera federal, particularmente na integração de políticas com as áreas de agricultura, pecuária, fazenda, e programas sociais. Dentre os obstáculos se observa que, além do tipo de governança do programa conferir maior atenção aos aspectos operacionais, áreas estratégicas de governo foram pouco sensíveis e adaptadas para desenvolver projetos com maior grau de sustentabilidade ambiental. As agências de desenvolvimento que tradicionalmente atuam na Amazônia

(SUDAM, INCRA, BASA, EMATER) não dispunham de uma visão renovada com respeito ao manejo florestal integrado ou a sistemas agroflorestais, fortalecendo exclusivamente as vertentes de expansão da fronteira agrícola e produção mineral, em detrimento das metas do PPG7.

Neste sentido o próprio MMA reconheceu o baixo impacto do PPG7 sobre políticas públicas estratégicas ao afirmar que:

“de maneira geral, a primeira fase do programa contribuiu para a primeira Política Nacional para a Amazônia Legal e inúmeras políticas ambientais restritas ao Ministério do Meio Ambiente. Por outro lado, pouco contribuiu para a inserção de princípios de desenvolvimento sustentável entre outras políticas e programas de desenvolvimento do Governo, com fortes impactos sobre a ocupação territorial e a utilização de recursos naturais na Amazônia (p.ex. instrumentos econômicos, política fundiária, programas de infra-estrutura de transporte e energia) mantendo a tendência histórica de isolamento da área ambiental do governo. Esta situação, ao lado de recursos técnicos financeiros compatíveis com seu caráter piloto, dificultou o alcance dos objetivos globais do Programa, com destaque para a frustração no objetivo de reduzir a taxa bruta de desmatamento na Amazônia. A persistência de graves incoerências entre políticas públicas dificultou, em muitos casos, o desempenho de projetos individuais do Programa Piloto” (MMA, 2004).

Considera-se também o Programa e seus participantes mais ativos como promotores da contracorrente política aos modelos de desenvolvimento convencionais e dos interesses das classes dominantes regionais; em diversas ocasiões se articulando com redes transnacionais de ativistas para alterar processos e influir em decisões na Amazônia. Dois episódios de resistência socioambiental de lideranças do PPG7 contra o avanço de iniciativas de desenvolvimento de caráter mais predatório merecem destaque:

1. Avaliação Ambiental do Programa Brasil em Ação (PPA 2000-2003): este PPA foi lançado como continuidade do plano anterior, cuja tese central era a de fomentar o desenvolvimento na Amazônia por meio da implantação de infraestrutura em eixos rodoviários (BR 163, por exemplo), hidroviários (Marajó, por exemplo) e energéticos (hidrelétricas nos rios Xingu e Madeira) que permitissem a expansão e consolidação de atividades agropecuárias e produção mineral, eminentemente voltadas para exportação, com um mínimo de consideração ao manejo sustentável dos recursos florestais. Sob grande pressão e liderança da SCA/MMA (que também apoiou OSCs no mesmo sentido), em 2002 o governo federal decidiu suspender temporariamente as obras previstas e iniciou estudos para *“identificação e avaliação estratégica dos potenciais impactos ambientais e*

socioeconômicos agregados de investimentos nos Eixos da Amazônia Madeira-Amazonas e Arco-Norte e no Eixo Oeste" (MPOG, 2002), com recursos do BNDES.

2. Moratória da Soja (2006-2008): Após intensa campanha transnacional liderada por organizações que compõem o PPG7, como GTA, CNS e COIAB, associadas ao Greenpeace, em 2006, a indústria de grãos anunciou uma moratória de dois anos para a soja proveniente de novos desmatamentos no bioma Amazônia. A campanha incluiu ações diretas no Brasil e na Europa e a publicação do relatório "Comendo a Amazônia" (Greenpeace), que detalha os impactos negativos da expansão da soja na floresta. Após a publicação do relatório, redes de supermercados e *fast-foods*, como o McDonald's, se aliaram aos ambientalistas para pressionar a indústria da soja na adoção de medidas para conter o desmatamento da Amazônia. Como resultado da pressão ambientalista, as multinacionais de *commodities* Cargill, ADM, Bunge, a francesa Dreyfus, e o grupo brasileiro Amaggi sentaram à mesa de negociações.

Responsáveis pela maior parte do comércio de soja no Brasil, as *traders* discutiram critérios contra o desmatamento, além do cumprimento às leis brasileiras e proteção das áreas florestais ameaçadas, terras indígenas e populações tradicionais, e repressão ao trabalho escravo. Em seguida, as associações ABIOVE (Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais) e ANEC (Associação Nacional dos Exportadores de Cereais) anunciaram a moratória da soja. Um grupo de trabalho, formado por *traders*, produtores de soja, OSCs e governos federal e estaduais, foi estabelecido para apresentar um plano de ação que permita maior governança ambiental para a região. A iniciativa mostra que o comércio internacional da soja foi abalado pela publicidade negativa da crise ambiental da maior floresta tropical do planeta.

Conclui-se, portanto, que o projeto político sustentabilista do PPG7 tem pouca assimilação entre atores relevantes nos níveis regionais e nacionais, sobretudo entre prefeitos e governadores, na pauta dos processos eleitorais, nas bases parlamentares, entre o setor empresarial agropecuário e elites urbanas, enfim, o Programa demonstra efetividade limitada em termos de influenciar políticas regionais, hegemonicamente desenvolvimentistas.

Dentre os quatro objetivos mais gerais do PPG7, aquele que diz respeito a redução das taxas de desmatamento é o mais complexo e ambicioso. Entre 1992 e 2004, o desmatamento não esteve sobre controle ou foi reduzido. Segundo dados do INPE (2004), a média anual de desmatamento na Amazônia Legal, entre 1990 e

2000, foi de 22.264.000 km². Somente no Mato Grosso, um dos estados economicamente mais dinâmicos da região, a taxa de conversão de florestas em pastagens, em áreas de soja e algodão aumentaram 133% entre 2001 e 2003. As causas e dinâmicas do desmatamento refletem sobretudo a expansão regional das fronteiras agrícolas e os projetos do PPG7 detêm capacidade limitada de impacto para alterar este cenário.

Ainda que os meios de controle e planos governamentais para prevenção e/ou mitigação de impactos tenham sido fortalecidos, inclusive com ações do PPG7, o cenário de altas taxas de desmatamento com baixa capacidade de controle, manteve-se ao longo das fases do Programa, assim como ocorreram pressões de desmatamento para novas áreas incentivadas pela dinâmica de expansão da fronteira agrícola e extração de madeira, a partir de incentivos privados (produção-consumo) e públicos (pavimentação de rodovias BR163 e BR 319, por exemplo).

A administração de Lula da Silva (2003-2006) tem aprimorado os instrumentos de monitoramento e fiscalização, e formulou novos planos para o desenvolvimento regional, como o PAS, o Plano BR-163 Sustentável e o recentíssimo Programa Amazônia, que poderiam redefinir as diretrizes para o desenvolvimento na Amazônia com melhores habilidades ambientais. Em 2005 constatou-se certa redução na velocidade do desmatamento. No entanto, devido ao baixo desempenho na implementação de políticas e dificuldades de negociação com partes interessadas nos Estados e no Congresso Nacional os planos supracitados ou não saíram do papel, ou não ainda não demonstram ter provido modificações estruturais no cenário regional que seriam fundamentais e determinantes para melhor controlar causas e dinâmicas do desmatamento. Vale destacar que para a maior parte dos entrevistados, o PAS, quando não ignorado, foi considerado um plano abandonado pelo governo federal devido a problemas de negociação com a base aliada no Congresso Nacional, a contragosto do MMA.

Pela observação do PPA 2004-2007 constata-se também que a vertente de desenvolvimento da Amazônia baseada no convencional incentivo à expansão da fronteira agrícola, na extensão das obras de infra-estrutura rodoviária e de produção de energia mantém-se bastante próximo ao padrão do governo anterior, e com baixa apropriação de resultados do PPG7 em políticas públicas de maior escala.

Os eixos de desenvolvimento do plano “Brasil em Ação” são identificados na estratégia macro do atual PPA rolante, que anualmente introduz no orçamento obras como as rodovias BR 163 (Santarém-Cuiabá), BR 319 (Manaus-Porto Velho), BR

210 (Humaitá-Lábrea) e a estrada para o Pacífico pelo Acre; as barragens e hidrelétricas de Belo Monte e Alto Madeira, e a ampliação da capacidade de Tucuruí; o gasoduto Urucu-Porto Velho; incentivo às usinas de ferro-gusa do Maranhão e Marabá; e à expansão da soja em todo o arco do desmatamento (associada à pecuária e extração de madeira), na flecha tapajônica, e em novas áreas no Amazonas e Amapá. O tipo de modelo de desenvolvimento que predomina nesta estratégia é a de conversão de florestas para outros usos que não o manejo sustentável.

Ou seja, o programa de governo da atual administração foi pouco impactado pelas idéias de transversalidade e sustentabilidade ambiental expressos nos planos liderados pelo MMA e PPG7. Esta não é necessariamente uma luta perdida e o MMA busca cumprir o seu papel de controlar danos e fomentar oportunidades ambientais no Estado e na Sociedade.

Por outro lado, no nível internacional, o tipo de inserção da economia amazônica, baseada na exportação de produtos primários, particularmente minérios e grãos, deixa dúvidas sobre a relação entre os resultados das políticas de controle e fiscalização ambiental *vis-a-vis* a variação de preços e demandas dos produtos exportados (cuja produção gera alto impacto ambiental) sobre as dinâmicas recentes do desmatamento. Segundo a conclusão de um estudo recentemente apresentado pelo IPAM e WHRC, se na década 80 e 90 as principais forças motrizes que moviam o desmatamento estavam calcadas no desempenho da economia brasileira e na adoção de políticas públicas domésticas, nos últimos anos tais forças têm sido substituídas, parcialmente, pelo mercado internacional de carne e de grãos e pelos fatores que determinam a participação brasileira nestes mercados.

“Os preços internacionais da carne e da soja (e, eventualmente, de outros grãos e do algodão), a desvalorização do real e a erradicação de doenças como a febre aftosa e “vaca louca”, estão determinando, desde de 2002, cada vez mais o ritmo do desmatamento na Amazônia. Neste sentido, não será surpresa se, em 2005, uma redução nas taxas de desmatamento ocorrer como consequência da queda do dólar e da tendência progressiva de baixa nos preços da soja. Essa tendência resulta de uma grande transição mundial na agropecuária atualmente em curso” (Nepstad e Almeida, 2005:2).

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,2005b; FEARNSSIDE, 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 exploração dos recursos florestais: madeira, 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 está, portanto, no cerne do embate entre visões divergentes sobre o modelo de desenvolvimento para o país e suas florestas tropicais.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Impactos da Globalização Contemporânea sobre a Gestão Ambiental

Constatou-se ao longo desta tese que o gerenciamento e a resolução de problemas relacionados com políticas ambientais globais deslocou-se da esfera estrita do aparelho do Estado para o escopo ampliado da comunidade mundial, incluindo novos atores dos setores privados e de organizações não-governamentais (OSCs), sindicatos, movimentos ecológicos e sociais, entre outros com certa capacidade de influir na opinião pública e nas decisões de governo, além de organismos internacionais e redes transnacionais. O argumento ambiental de caráter globalista foi incorporado por parte de agências governamentais, partidos políticos, lideranças e instituições mundiais. Ocorreu o fortalecimento de iniciativas ambientalistas, inclusive com aumento significativo no número de associações, organizações, acordos internacionais, e ministérios nacionais 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 emporamento de setores civis e empresariais, quanto de uma crise do Estado como provedor de bens públicos.

A globalização ambiental implica em processos de institucionalização das relações internacionais baseados no desenvolvimento de direitos e na formação de regimes que orientem e regulem o uso e conservação dos recursos naturais, cujo desempenho e efetividade são fatores críticos. A efetividade dos regimes internacionais ambientais de caráter sustentabilista implica em mudanças significativas na organização dos atuais sistemas de produção e estilos de vida predominantes nas sociedades capitalistas, cujos custos sociais e econômicos são altos. Particularmente os fatores econômicos são decisivos na formulação e implementação dos regimes, e inclusive os principais incentivos para engajamento de participantes têm sido a mobilização de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos. Se por um lado pode-se afirmar que as políticas ambientais são mais bem sucedidas quando associadas ao desenvolvimento social e concorrem para o

incentivo da competitividade econômica, por outro lado verificaram-se poucos casos de convergências neste sentido.

Regimes também refletem questões relacionadas a valores e ética. Os países do G77 reivindicam a equidade de direitos de desenvolvimento, assim como o Brasil propôs um mecanismo de incentivo à redução de desmatamento baseado em compromisso ético internacional. Nestes casos a pressão da opinião e a atuação de redes transnacionais de ativistas podem desempenhar papéis importantes no processo decisório global.

Conclui-se que o processo político contemporâneo, ao não se limitar às relações intergovernamentais, expôs o sistema de autoridades nacionais ao exercício do poder global estratificado, onde indivíduos, empresas, comunidades e países se interconectam em estruturas de forças, relações e movimentos que se sobrepõem, limitando a eficácia e por vezes a legitimidade do Estado-nação para lidar com temas globais unilateralmente. Este cenário desafia o padrão no qual a utilização dos recursos naturais circunscritos no interior das fronteiras nacionais se encerra na soberania e na autodeterminação dos povos, como fatores orgânicos das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Mesmo considerando que os paradigmas de soberania mantêm-se como recurso de negociação em complexas interações internacionais, como há um deslocamento do centro da autoridade política antes concentrada no Estado, contemporaneamente emergem conceitos de caráter globalista, tais como as idéias de bens coletivos, governança global e o transnacionalismo, cuja repercussão, mais do que meramente episódica, acarreta conseqüências sobre princípios e padrões éticos nas relações internacionais. Sendo assim, temas como o da internacionalização da Amazônia estarão frequentemente presentes na agenda política, ainda que de forma cíclica de acordo com os interesses das elites regionais ameaçadas por valores e ações locais vinculadas a redes transnacionais de ativistas.

A vertente de governança florestal do PPG7, conforme demonstrado, representa uma iniciativa multi-institucional e pluralista que sobrepõe múltiplas relações do local ao global, articulando a ação do Estado, em cooperação internacional, especialistas e cientistas, OSCs e movimentos sociais voltados para um amplo conjunto de objetivos conservacionistas. Este programa surge de movimentos transnacionais, em padrão bumerangue, que mobilizaram atores em relações locais-globais atravessando os limites nacionais (organizando pessoas,

coordenando recursos e informações), que por sua vez influenciaram espaços de poder político brasileiros e fez emergir tanto projetos de conservação e manejo florestal, quanto o fundo fiduciário com recursos públicos de múltiplos doadores que lhes dão suporte.

O caso do PPG7 permite concluir que as estruturas de governança ambiental, domésticas e internacionais, interagem na determinação do impacto político dos atores globais; quer dizer, este impacto depende tanto do acesso que eles têm sobre o sistema político nacional quanto sobre os arranjos internacionais que regulam o uso e conservação dos recursos, bens e serviços naturais.

Governança sobre Florestas: Controvérsias entre Economia, Política e Desenvolvimento

Apesar da mobilização internacional para tratar da conservação de florestas, seus resultados explicitam controvérsias e disputas, mais do que convergências políticas. O instrumento internacional voluntário sobre florestas aprovado no âmbito do UNFF não aparece como uma solução duradoura para lidar com metas consistentes de redução da degradação florestal e o incentivo ao manejo, devido a baixa capacidade diplomática em alcançar consensos sobre programas e metas, e sobretudo devido ao predomínio dos fatores de liberalização e desregulação econômica global sobrepostas às decisões sobre políticas para conservação e manejo de florestas.

No campo econômico, as negociações para o estabelecimento de um novo Acordo Sucessor do AIMT expuseram divergentes concepções a abordagens dos países em relação a utilidade das florestas, confrontando aqueles que vêem os recursos florestais sobretudo como meio de sobrevivência e desenvolvimento, àqueles que buscam enfatizar a proteção do patrimônio natural (ainda que com fortes motivações econômicas), mantendo-se os dilemas entre desenvolvimento e conservação. O tradicional conflito entre países produtores e consumidores se mantém: produtores requerem acesso à recursos tecnológicos e financeiros, consumidores demandam produtos produzidos com melhores práticas, mas ambos estão cada vez menos motivados para pagar a conta das mudanças necessárias.

Sobre a implementação do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, após dez anos de existência, podem ser destacados elementos positivos e negativos. De uma lado, destacam-se o desenvolvimento de métodos produtivos de baixo impacto, o envolvimento de comunidades no manejo, a introdução dos processos de

certificação, a formação de grupos de compradores de produtos manejados, o desenvolvimento de políticas nacionais de florestais mais consistentes. Por outro lado, a meta principal estabelecida pelo Acordo, o Objetivo 2000, não foi atingido: 100% do comércio de madeiras e produtos tropicais oriundos de florestas manejadas. E as taxas de desmatamento continuam altas e crescentes. Do ponto de vista econômico um fator importante nesta equação é a baixa integração do setor florestal tropical no mercado de capitais e, conseqüentemente, seu limitado acesso ao capital privado mais dinâmico, mantendo baixa participação no comércio global de madeiras, com média em torno de 1% nos últimos dez anos (Candy & Raditz, 2005).

A viabilidade econômica do setor florestal é requisito imprescindível para garantir as funções ambientais, sociais e culturais das florestas tropicais. Por outro lado, o incentivo ao manejo sustentável é mais bem sucedido no longo prazo quando, além de valorizar a capacidade de produção de madeira de certo território florestado, valoriza também outros benefícios como a conservação de bacias hídricas e de espécies de fauna e flora com alta importância para a biodiversidade, bem como reconhece e valoriza componentes estéticos, culturais, espirituais e religiosos das florestas, conferindo-lhe apoio social e político.

De forma geral, no nível internacional os incentivos e restrições ao desenvolvimento do setor florestal serão determinados pelas obrigações comerciais e ambientais negociados nos acordos multilaterais e regionais. As políticas e cooperação internacionais podem incidir positivamente no manejo sustentável por meio de redução de tarifas de importação e de restrições a exportação, melhor adequação de medidas sanitárias e fitossanitárias, normas ambientais e sociais. Sobretudo por razões diplomáticas, o novo sucessor do AIMT se manteve como um acordo focado em *commodity*, com vistas a alcançar a exportação de madeiras e produtos tropicais de fontes manejadas sustentavelmente. Enquanto as questões relacionadas aos serviços ambientais tendem a ser direcionadas para as negociações na OMC. Conclui-se que a liberalização do comércio e os subsídios para a agricultura serão elementos-chave de impacto no setor florestal tanto no âmbito da OIMT quanto do AIF.

O êxito de políticas nacionais e internacionais está relacionado a capacidade de tornar o manejo florestal sustentável mais benéfico e rentável do que as práticas não sustentáveis e do que a conversão de florestas para outros usos. Isto significa também conferir maior valor agregado aos produtos florestais sustentáveis, madeiráveis ou não, e aos serviços ambientais deles decorrentes, bem como

ampliar os hábitos de consumo destes produtos em detrimento daqueles produzidos fora dos padrões de sustentabilidade.

Uma melhor valoração dos recursos e serviços florestais tropicais é altamente desafiador, tanto nos níveis nacionais quanto globalmente. As madeiras, como *commodities*, têm importância limitada na economia internacional, e não há sinais objetivos de que isto se alterará no futuro próximo. Pagamento por serviços ambientais é um novo nicho a se explorar, em complementação aos atuais benefícios do manejo. No nível nacional, além do fortalecimento das políticas públicas florestais, reformas fiscais poderiam criar incentivos para conservação e manejo dos recursos florestais para os setores público e privado. Um desafio adicional seria o de compartilhar os benefícios da produção florestal com comunidades (locais, tradicionais, indígenas) que vivem nas florestas e colaboram na manutenção de sua integridade e conservação, ainda que elas produzam benefícios não-mercadoológicos.

Globalmente conclui-se que os programas nacionais derivados dos regimes internacionais orientados para a conservação florestal têm sido concebidos mais como um exercício de planejamento ambiental, sem considerar adequadamente as causas e dinâmicas do desmatamento. A coordenação com demais setores produtivos e infra-estrutura (agricultura, turismo, C&T, mineração, transportes, energia) permaneceram limitadas. Daí deriva a maior parte das dificuldades de efetividade aos programas internacionais de proteção florestal e planos de redução de desmatamento. O ordenamento territorial e reforma agrária, o apoio político e os incentivos financeiros são elementos determinantes da viabilidade do manejo florestal sustentável.

Sem deixar de investir na proteção integral de ecossistemas florestais, a ajuda internacional, financeira e técnica, poderia ser mais efetiva se atuasse diretamente sobre a redução da pobreza nas áreas florestadas articulando-as com estratégias de desenvolvimento local, reduzindo os incentivos para a maximização de ganhos de curto prazo na exploração florestal. Ao lado da criação de taxas e impostos sobre produtos oriundos de produção não sustentável, os incentivos positivos para gerar maior rentabilidade do setor têm sido os seguintes: subsídios e crédito mais barato, assessoria técnica pública ou a baixo custo, apoio à certificação, redução de impostos de produção e exportação aos manejadores sustentáveis, tanto aos grandes empreendimentos quanto ao manejo comunitário; um tema novo é a remuneração por serviços ambientais e pelo desmatamento evitado.

No campo político, o PIF e o FIF, entre 1995 a 2000, geraram um amplo conjunto de mais de 270 propostas de ações para o manejo sustentável de florestas. Evidentemente que de um ponto de vista de planejamento estratégico a organização que trabalha com essa enormidade provavelmente perder-se-á num mar desconexo de ações sem rumo, com conseqüente baixa implementação e efetividade. As questões de efetividade, conforme discutido na primeira parte da tese, são elementos-chave do avanço de negociações e da implementação de políticas nos níveis nacionais. Os elementos discutidos na segunda parte da tese permitem concluir que a percepção de baixa efetividade gerou frustrações e desmotivou a cooperação mais consistente entre os participantes. Este ambiente de frustração foi crescente durante o processo PIF/FIF/UNFF e repercutiu, como se viu, em sua continuidade inviabilizando a constituição de um regime sobre florestas institucionalmente mais robusto.

O UNFF tornou mais claras as dificuldades políticas dos arranjos internacionais sobre florestas para atuar sobre causas estruturais e instituições-chave do cenário macroeconômico mais amplo, que transcendem as organizações, instituições e iniciativas de caráter florestal. Do ponto de vista institucional, por exemplo, uma agência subsidiária da CDS, como é o UNFF, não tem autoridade política suficiente para endereçar mudanças ao Banco Mundial, à OMC, ao FMI, e outras instituições de alto nível. Isto se revelou pela baixa capacidade de implementação dos planos de ação, da dificuldade de reorientar a assistência e financiamento ao setor florestal, bem como reduzir barreiras comerciais para produtos de origem sustentável.

Por outro lado, este problema do nível mais baixo de autoridade política permitiu a este Fórum ampliar a participação multissetorial em sua governança. Quer dizer, se um Fórum de Florestas estivesse vinculado diretamente a Assembléia Geral na ONU seria certamente beneficiada por maior autoridade política, pelo menos formalmente, mas provavelmente perderia em abertura, transparência e pluralismo necessários a promoção de sinergias entre múltiplas instituições, governamentais, não-governamentais e privadas envolvidas nas questões florestais, considerando o acesso limitado que tais atores teriam em corpos burocrático-diplomáticos da AGNU. Poderia se concluir que haveria uma relação de indireta proporcionalidade entre pluralismo e alto nível de decisão, quer dizer, quanto mais pluralista em sua governança, menos autoridade uma organização teria em um sistema de decisões elitista.

A experiência internacional permite concluir que a efetiva resolução de conflitos sobre recursos florestais, tanto locais quanto regionais e internacionais, é uma variável de diálogos e concertação política entre os interesses divergentes, quando os atores-chave (seus princípios e interesses) estão envolvidos nas discussões e constroem soluções acordadas mutuamente. Populações tradicionais e indígenas, produtores agroextrativistas, empresários e proprietários de terras, gestores públicos e comunidades epistêmicas têm sido os principais atores de governança sobre recursos e políticas florestais; no nível internacional o processo decisório é bem mais restrito a representações diplomáticas, organismos e agências financeiras internacionais, e um número limitado de empresas, OSCs e especialistas, principalmente dos países industrializados⁵⁸.

Organizações regionais, tal qual a OTCA, podem permitir maior empoderamento dos participantes em negociações internacionais, quando melhoram a coordenação das estratégias de desenvolvimento e reduzem conflitos nas decisões econômicas sobre recursos comuns, tais como material genético de alto valor e recursos de interesse à indústria farmacêutica. Os países amazônicos têm atuado conjuntamente no Fórum de Florestas da ONU bem como têm buscado articular posições comuns na Organização Mundial de Comércio.

A criação de mecanismos de controle social e técnico, como conselhos consultivos com ampla participação e capacidade técnico-científica, tem sido atributo necessário a maior parte dos programas, com vistas a promover maior transparência, reflexões independentes e recomendações consistentes com objetivos dos programas, que muitas vezes fogem ao seu espaço de ação ou são capturados por interesses particulares. O exercício pleno da disseminação de informações para os diferentes setores interessados torna as políticas florestais mais efetivas, enquanto a informação deficiente entre agências, empresários e comunidades resulta em retrabalho, gastos desnecessários e morosidade na execução de projetos. O acesso à informação sobre fontes de financiamento, as oportunidades de negócios e de capacitação são temas de grande interesse para a maior parte dos governos, OSCs e empresários envolvidos na gestão florestal.

Internacionalmente os embates entre posições nacional-desenvolvimentistas quanto ao uso dos recursos versus posições internacional-preservacionistas geraram o bloqueio de negociações para efetivar programas internacionais mais

⁵⁸ Recentemente algumas delegações (EUA, Brasil) incluíram a participação de OSCs em foros inter-governamentais de discussão florestal.

consistentes. De fato, uma exceção neste sentido é o Programa Piloto, um programa de cooperação internacional que, apesar de não ter superado exatamente a dicotomia entre meio ambiente e desenvolvimento e divergências entre os países participantes, demonstrou capacidade de geração de um conjunto de resultados na gestão florestal.

O debate global sobre as alternativas de gestão florestal tem gerado conceitos e práticas que se disseminaram no Brasil e foram amplamente adotadas nos projetos do Programa Piloto, tais como novos métodos de criação de áreas protegidas, manejo florestal, sistemas agroflorestais, certificação florestal e desenvolvimento baseado no agroextrativismo. Tais inovações encontram barreiras nacionais e regionais para sua incorporação em termos de políticas públicas e práticas privadas na medida em que predomina uma visão convencional de desenvolvimento baseada na conversão de florestas para diferentes usos da terra.

Poderia, enfim, o PPG7 ser caracterizado como modelo para cooperação internacional orientada para florestas tropicais?

Quanto aos resultados relacionados ao objetivo de fazer do Programa Piloto um modelo de cooperação internacional para atuar sobre questões ambientais globais, constata-se o reduzido impacto institucional do Programa na modificação de procedimentos da cooperação, bem como mudanças na legislação brasileira e nas práticas dos parceiros internacionais. Houve pouca adaptação e integração de procedimentos, ao mesmo tempo em que ocorreu grande sobreposição de regras e mecanismos convencionais de cooperação técnica e financeira.

De fato, este objetivo foi o menos explicitamente perseguido pelos participantes, como algo sistematicamente buscado, monitorado, avaliado e gerador de lições e aprendizados capazes de gerar modelos. Neste sentido supõe-se que o PPG7 tende a ser menos efetivo no que concerne às inovações institucionais e de governança, bem como de formulação de novos regimes de relacionamento internacional, incluindo a proposição de novas regras e procedimentos operativos. As contribuições do Programa Piloto para a implementação dos compromissos internacionais do Brasil estão associadas, sobretudo, às questões substantivas da gestão ambiental, com ênfase na participação e controle social.

Os arranjos institucionais e financeiros do PPG7 foram extremamente complexos, assemelhando-o menos a um sistema programático que a um mosaico de acordos e convênios, que sobrepôs diferentes regimes de gestão financeira, com

diversos processos operativos, controles e prestações de contas, tanto externos quanto os nacionais. Na média, cada projeto operou com dois a quatro documentos de cooperação. Esta situação gerou conseqüências disfuncionais, como a má comunicação entre os métodos de operação financeira, confusão no entendimento deste emaranhado pelos diferentes gestores do Programa, maiores custos transacionais, morosidade e perda de efetividade.

A governança multisetorial do PPG7 tornou-se um fator desafiador. O Programa Piloto configurou uma parceria internacional, com arranjos bilaterais e multilaterais, jamais realizada no Brasil em busca de soluções para um problema ambiental complexo (conservação de florestas) de relevância global. O Programa apesar de não ter partido de um diagnóstico consensuado e articulado coletivamente sobre problemas prioritários e soluções viáveis, ao longo do processo de implementação foi relativamente bem sucedido na mobilização de parcerias e formulação de estratégias nacionais e internacionais, no governo e na sociedade civil, na busca de soluções para harmonização do uso e conservação dos recursos florestais, ainda que em escala piloto e sobretudo no campo socioambientalista.

A coalizão internacional de caráter globalista construída no Programa Piloto constituiu um meio para maior convergência e complementaridade dos apoios externos, com maior capacidade de fortalecimento institucional interno para lidar com a proteção florestal. O PPG7 também permitiu reduzir críticas dos ideólogos da internacionalização regional supostamente promovida pelos cooperantes externos na medida em que conferiu maior transparência à cooperação. Porém a presença de OSCs e agências 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).

A principal lacuna na governança do Programa, que repercutiu em termos de objetivos, estratégias e participantes, diz respeito à reduzida inclusão e articulação de atores do campo econômico e de infraestrutura, tanto no governo quanto na sociedade.

Quanto a participação civil, quais seriam as motivações governamentais para fomentar a participação e o controle social sobre o PPG7?

Haveria uma série de condições que encorajariam o governo. Em certos casos, como no PDA e RESEX, ocorreu forte pressão das OSC para participação desde o desenho até a implementação, incluindo gestão e execução conjuntas. Em alguns casos, a pressão externa, sobretudo de doadores pressionados pelas OSC de seus países, criou meios para a participação, inclusive investindo financeira e tecnicamente para isso. No início do PPG7, de fato, do lado governamental os doadores fizeram pressão sob o governo brasileiro para a criação de instâncias e processos decisórios participativos, sobretudo para projetos de base comunitária.

A análise do PPG7 permite concluir que onde os governos percebiam as OSC como aliados a abertura participativa fora maior. Estas alianças foram particularmente lideradas e promovidas pela extinta Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA/MMA). Organismos como FUNAI, IBAMA e MCT historicamente formularam e implementaram políticas de forma centralizada no Estado, com pouca habilidade de envolvimento social. Nestes casos os temas objeto e objetivos dos projetos eram considerados técnicos ou científicos considerando desnecessário o envolvimento popular, ou até mesmo considerando as OSC incompetentes para o envolvimento maior.

Durante os anos 90, porém, com o processo geral de redemocratização e ampliação da cidadania no país, as políticas públicas e seus programas tornaram-se mais participativas, sobretudo aquelas contemporâneas ao idealismo vigente com o fim da guerra fria a distensão militar mundial, tais como as ambientais. O ambientalismo como força política é contemporâneo no Brasil ao processo de redemocratização, e suas instituições, políticas e programas foram permeadas por inovações de participação e controle social.

E as motivações das organizações da sociedade civil para participar de políticas públicas?

Conclui-se que haveria uma tendência para envolvimento social na medida em que as OSC vislumbrassem, por um lado, políticas focadas em suas áreas de interesse e, por outro lado, resultados dessas políticas refletissem em ganhos sociais e institucionais. O envolvimento também estaria relacionado ao cálculo de custo-benefício, e na crença de que a participação faria diferença do ponto de vista da qualidade da implementação. A questão da capacidade de participação qualificada também seria relevante, quer dizer, a motivação para se engajar na

mobilização, desenho, implementação e controle sobre políticas estaria relacionada à capacidade organizacional que permitisse tanto aproveitar suas oportunidades quanto influir significativamente no processo decisório.

A participação social no PPG7 produziu efeitos benéficos em termos de incrementar a capacidade de alcançar resultados e ter impactos de mais longo prazo, mesmo depois do projeto encerrado. Ao mesmo tempo, gerou efeitos negativos de curto e médio prazos; por exemplo, quando OSCs exerceram comando e controle sobre decisões em áreas e projetos para os quais não tinham competência e capacidades técnicas e organizacionais, gerando inoperância ou ineficiência de projetos.

No lado positivo, envolver OSC no desenvolvimento de projetos e no processo decisório de políticas tende a incrementar a capacidade técnica, organizacional e administrativa dos grupos civis, inclusive estimular a criação de novos grupos, fortalecendo o capital social regional. O lado negativo foi a criação de OSC atreladas politicamente ao Estado, sempre dependentes de fundos governamentais e com alto grau de fragilidade institucional. Neste caso, verificou-se em campo certas OSCs pautadas pela agenda governamental, sem autonomia e cuja representatividade e legitimidade civis estavam sempre em questão, ou sofriam pela falta de credibilidade institucional.

Outro 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.

Conforme discutido na primeira parte da tese, o impacto dos atores e ações transnacionais sobre políticas depende do acesso que eles têm sobre o sistema político (RISSE-KAPPEN, 1999). Está relacionado à sua contribuição em coalizões políticas vencedoras no sentido de alterar decisões na direção desejada. Depende também do processo de constituição de coalizões domésticas, e do grau no qual tais coalizões compartilham as causas dos atores transnacionais. Então, as políticas nacionais e internacionais são impactadas por atores transnacionais em função do nível de arranjos internacionais e estruturas domésticas. Conclui-se que o caso do PPG7 foi exemplar das condições listadas acima, nos seguintes termos:

(1) a ideologia democrática e socioambiental crescente dos anos 90 conferiu aos atores transnacionais do PPG7 acesso ao sistema político doméstico, particularmente à política ambiental e de desenvolvimento regional;

(2) o Programa gerou benefícios (financeiros, técnicos, tecnológicos) para múltiplos atores; e

(3) as estruturas domésticas foram favoráveis, ainda que resistentes, a transnacionalização do maior programa ambiental da Amazônia.

As estruturas estatais e governamentais (e também a falta delas), o nível de descentralização e fragmentação são determinantes das condições nas quais as ações transnacionais podem ser efetivadas. Se as políticas domésticas são muito centralizadas o impacto transnacional tende a ser menor. Por outro lado, quanto mais fragmentadas forem as estruturas estatais maiores serão as chances de intervenção e impacto dos atores transnacionais (RISSE-KAPPEN, 1999). 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, conforme mencionado, 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 processo 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 comportamento socioeconômicos de maior escala.

Do do ponto de vista substantivo em matéria ambiental, paulatinamente, as dificuldades para lidar com metas ambiciosas de redução do desmatamento e ações

estruturantes foram dando lugar a maior racionalidade aos participantes na interpretação dos objetivos, ao não alegar resolver o problema do desmatamento, com sua perda de diversidade e emissão de gases, e reconhecendo a escala piloto e experimental do Programa. Alternativamente buscou-se gerar lições que pudessem ser introduzidas em políticas públicas ou mesmo dar escala aos experimentos bem sucedidos de conservação e manejo de recursos florestais (RMT,2000/ IAG,2001/ MMA,2005a).

O Programa Piloto detém potencial para contribuir com a implementação de compromissos internacionais do Brasil, particularmente com Agenda 21, CDB, UNFF, ITTO e do Protocolo de Quioto, em temas como alternativas ao desmatamento, proteção e uso sustentável de florestas, direitos humanos e indígenas, e em especial com as iniciativas no âmbito da OTCA. Em contrapartida ainda é válida a proposição segundo a qual o Programa Piloto constitui tanto um provedor de lições estratégicas, experiências e demonstrações bem sucedidas, quanto um receptor delas, reconhecendo seu caráter piloto, de quem está na verdade mais aprendendo do que ensinando; ou seja, a experiência internacional do Programa Piloto seria um caminho de mão dupla, de quem dá e recebe conhecimentos sobre temas inovadores como é a gestão florestal sustentável.

Mais do que um disseminador internacional de lições sobre manejo florestal, o PPG7 é internalizador do movimento ambientalista global na Amazônia por meio das estruturas governamentais, multilaterais, como também pelos movimentos sociais e OSCs nele engajados, disseminando seus valores e práticas, como a convergência de objetivos sociais e ambientais, a participação social e a interação com a produção de conhecimentos científicos. Deve-se considerar também a capacidade de mobilização de recursos, a melhoria de coerência, transparência e flexibilidade da cooperação internacional promovida pelo Programa Piloto.

Por fim, destaca-se a limitação do impacto institucional do Programa Piloto nas concepções da diplomacia ambiental brasileira, que terão reflexo nas posições regionais defendidas nos arranjos internacionais de florestas. Apesar de o país ter internalizado programas internacionais de ajuda para a conservação florestal, tal qual o PPG7, lideranças da diplomacia brasileira parecem desconfortáveis, senão apreensivas, diante da intensidade e extensão da participação de recursos financeiros internacionais para conservação, na forma de doações e cooperação técnica, afirmando que o país teria condições de acessar recursos internacionais, com maior poder de gerência, através de empréstimos com juros reduzidos. Sem desconsiderar a viabilidade deste raciocínio, entende-se que os operadores da

política externa de meio ambiente do país nem sempre estão bem informados sobre os resultados da cooperação nesta área e podem expressar posições mais negativas do que os resultados encontrados em campo.

Os negociadores de política internacional de meio ambiente do país são distintos daqueles operadores da cooperação internacional nesta área, e há casos nos quais estas duas esferas atuam com baixo grau de interação, compartilhando informações só parcialmente. No caso do PPG7 e sua implicação para a agenda da diplomacia ambiental brasileira, ainda se faz necessário aprimorar o diálogo interno entre os operadores de política externa e os de cooperação internacional na área ambiental, visando convergir avaliações, conceitos e estratégias comuns.

Considera-se que o Programa Piloto gerou uma nova dinâmica na gestão pública ambiental e regional, como também aprendizados institucionais que não são triviais, pois muitos servidores, ambientalistas e empreendedores somente a partir deste programa passaram a ter algum tipo de inserção e formação na área internacional, criando uma nova cultura institucional no trato com a cooperação, antes inexistente, abrindo caminhos para iniciativas nas demais áreas de interesse do Estado e da Sociedade, para a circulação de pessoas, bens e serviços nas fronteiras e no nível internacional. A mobilização de recursos é, sobretudo, uma atividade política para a qual o Estado e a sociedade devem estar preparados e capacitados para formular projetos coerentes com os seus princípios e objetivos.

Em se tratando de cooperação internacional para o meio ambiente, a experiência do Programa Piloto demonstrou que há sempre o risco de transformar o que deve ser complementar às políticas em algo que as substitua. De fato, parte dos serviços técnicos e financeiros providos pelas agências de cooperação bilateral e multilateral não se trataram de ações complementares ao Estado, mas substitutivas a este, seja pela ausência de meios públicos, seja pela necessidade de contratação de bens e serviços com maior agilidade, dentro de padrões aceitáveis, para evitar contingências governamentais.

Soma-se a isso o risco da fragmentação e sobreposição de projetos no interior da política ambiental gerando múltiplas iniciativas desconexas, ineficiência no alcance de metas, e descordenação dos participantes brasileiros. O exemplo do Programa Piloto demonstrou também que no ambiente de governança multilateral, na ausência de forte liderança brasileira, os doadores e as organizações internacionais e multilaterais de cooperação técnica e financeira assumem maior

capacidade de influência e tomada de decisão, coordenando projetos em um ambiente de fragmentação política.

Nos últimos vinte anos diversos organismos governamentais e não-governamentais na Amazônia se beneficiaram e investiram cada vez mais na cooperação para apoio a projetos de conservação florestal, seguindo a tendência internacional. Com a experiência do PPG7 verificou-se, porém, certa fragmentação das ações governamentais expressa na departamentalização de atividades, projetos e programas, que por sua vez, provoca ainda mais desencontros na ação internacional no setor público. Corre-se sempre o risco de um dado produto, ou certa região, envolver uma dezena de projetos, com suas quase dezenas de objetivos e executores, que não se comunicam e não convergem de fato para algum tipo de execução integrada, dispersando os sempre reduzidos recursos que se têm disponível. Resultados promissores podem ser aferidos na maior parte dos processos cooperativos, no entanto muitos se apresentam isolados, sem articulações com políticas de desenvolvimento local que permitam alcançar maiores impactos nos níveis sociais, ambientais e econômicos.

Esta é uma situação que se altera paulatinamente com o fortalecimento institucional dos participantes nacionais, como também com a implementação de políticas de governo mais consistentes com os objetivos do Programa para além do setor ambiental. Qual é a estratégia brasileira para a conservação de suas florestas tropicais? A resposta a esta pergunta permitiria melhor enquadrar o PPG7 como programa de governo, e conseqüentemente, definir o papel reservado aos participantes externos. O anúncio do PAS gerou expectativas, que foram frustradas para a maioria dos participantes do Programa, sejam eles doadores, governos estaduais ou redes sociais, como expressam atas da CCC e depoimentos de entrevistados.

Constata-se que o país tem perdido competitividade na captação de recursos da ajuda internacional, seja por mudanças no cenário político e nas condições de desenvolvimento nacional, seja porque trata doações como empréstimos, com todas as complexidades administrativas para sua internalização no país; além de oferecer baixa capacidade de coordenação nos projetos, gerando múltiplas normas locais, com baixa convergência, e produzindo altos custos operacionais.

O futuro mais efetivo da cooperação para o meio ambiente deveria fortalecer as capacidades do Estado em operar os programas internacionais, inclusive a execução financeira e a gestão técnica, reduzir a pulverização de projetos, aumentar

mecanismos de complementação e integração com setor privado, mas concatenada com políticas públicas, conferindo à cooperação externa um papel complementar.

No âmbito geral, considera-se que a governança global contemporânea está marcada por um conjunto de lacunas, tanto relacionadas à participação e democracia em seu processo político, quanto à coerência e intergração inter-institucional, valores éticos e equidade entre as diversas partes do sistema global. Há também deficiências em termos de produção de conhecimento e inovação, financiamento ao manejo sustentável dos recursos naturais. A desigualdade econômica e política é um dos elementos mais críticos para a da governança global, na medida em que produz e reproduz a variedade de lacunas supra-citadas. Devido às distâncias multisetoriais entre atores estatais e sociais dos países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento e pobres, as condições nas quais a governança global se constrói contemporaneamente tende a viabilizar estruturas institucionais e econômicas que permitem aos setores mais empoderados impor seus interesses aos demais, com atenção reduzida à garantia de direitos fundamentais ou à busca de maior equidade global. Neste nível são pouco perceptíveis as vontades políticas na promoção de mudanças no nível e escopo necessários à implementação efetiva da sustentabilidade do desenvolvimento com maior equidade social e equilíbrio ambiental, conforme expressam as resoluções e compromissos assumidos nos foros internacionais.

BIBLIOGRAFIA

- AB' SABER, AZIZ, "Zoneamento Ecológico e Econômico da Amazônia" in: Estudos Avançados - I EAU/ USP - São Paulo - SP - 1989.
- ABC/Agência Brasileira de Cooperação, in: Formulação de projetos de cooperação técnica (PCT) – Manual de orientação – ABC/ Fundag/ MRE – Brasília/ DF – 1996.
- ABDALA, F. A et AYACHIA; CRIBB; MAPATANO; TATAI in : Etude des Systèmes de Production Agricole du District du Pacuí, Etat de l'Amapá, Brésil– Série de Documents de Travail, N.80, ICRA/Agropolis – France. 1999.
- ABDALA, Fábio A, RUEDA, R., VIVAN,J., PINTO,R. e BARBANTI, O., "Avaliação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - Versão Final" - Coordenação PPG7SCA/MMA – Brasília – Dezembro, 2006.
- ABDALA, Fábio A., in: O poder da floresta: ecologia e política internacional na Amazônia – Dissertação de Mestrado em Ciência Política – UNICAMP – 2000.
- ABERS, Rebecca in: "Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserves Brazilian Rainforest" – Preliminary Draft Version – BM, Brasília, September, 2000.
- ABREU, Marcelo de Paiva. (2001), "Brazil, the GATT, and the WTO: history perspectives". *Política Externa*, vol. 9, nº4.
- ADAMS, Moira & POKORNY, Benno in: Contabilidade de Conjuntos de Critérios e Indicadores para Avaliar a Sustentabilidade do Manejo Florestal na Amazônia Brasileira – CIFOR, Belém, 2003.
- ALVALAPATI, J.R.R. & D. ZARIN. 2004. Neotropical working forests - For what and for whom? In *Working forests in the American tropics: Conservation through sustainable management*. Pp. 279-289. D. Zarin, J.R.R. Alvalapati, F. Putz, and M. Schmink (eds.), Columbia University Press, New York.
- ALBAGLI, Sarita in: Geopolítica da Biodiversidade – Ed. Ibama – 1998 – 273 pp.
- ALENCAR, Gisela Santos de. "*Mudança ambiental global e a formação do regime para proteção da biodiversidade*". Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília. Brasília, 1995.
- ALIER, suas M. "Economia e Ecologia: questões fundamentais" in: REV. BRAS. CIÊNCIA POLÍTICA nº 07, VOL. III - ANPOCS / CORTEZ - São Paulo - SP - 1988.
- ALMINO, João in: Naturezas Mortas: a Filosofia Política do Ecologismo - IPRI - Brasília - DF - 1993.
- ALTVATER, Elmar. "Falência e destruição: ou de como a crise financeira internacional e a destruição da floresta tropical estão interligadas" in: Contexto Internacional nº 10 - Rio de Janeiro - RJ - 1989.
- ANNAN, Kofi "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All" in: Report by Secretary General of the UN - Executive Summary – Acessado em: <http://www.un.org/largerfreedom/> - 2005.
- AZEVEDO, Tasso, "Opções para o Novo Arranjo Internacional de Florestas e as Implicações para a Política Florestal Brasileira" in: Transcrição *Ipsis Verbis* do Seminário: Arranjo Internacional de Florestas: Perspectivas para o Brasil – Conselho Nacional de Florestas (CONAFLO) – PNF/MMA - Brasília, 27 de agosto de 2004.
- BARDACH, E. 2000. A practical guide for policy analysis: The eighth fold path to more effective problem solving. Chatham House Publishers, New York.
- BARROS, Ana Cristina, UHL, Christopher. "Padrões, problemas e potencial da extração madeireira ao longo do rio Amazonas e do seu estuário" in: Forest Ecology and Management - IMAZON, v. 77, p 87-105, 1995.
- BARROS-PLATIAU, A.; VARELLA, M. "A percepção da soberania brasileira face a questões emergentes na agenda internacional". *Carta Internacional*, nº 96, ano 09, 2001, p.7-10, São Paulo.
- BBC, "Proposta contra o desmatamento do Brasil é 'voluntária'" – acessado em http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/11/061115_marinasilvapaulow.shtml - 2006.
- BECKER, Bertha, in: Geopolítica da Amazônia - Zahar - Rio de Janeiro - RJ - 1982.
- BENCHIMOL, Samuel in: A planetarização da Amazônia - Melhoramentos - São Paulo - SP - 1992.
- BERNSTEIN, Johannah "Charting the Sustainable Development Governance Reform Process" – Discussion paper prepared for LEAD International Conference – Geneva, September 10, 2005.
- BERSTEIN, Johannah: "The global commons: key concepts and institutions" – 2002 – acessado em www.lead.org, em novembro de 2003.
- BHAGWATI, Jagdish Protectionism Cambridge (Mass.). 5ª Ed., The MIT Press. (1991).

- BM, "Forests Strategy and Operational Policy", acessado em "Forests & Forestry"- <http://www.worldbank.org> – 2002.
- BM, "Resolution 92-2. Establishment of Rain Forest Trust Fund and Background Note", March 13, 1992.
- BM, Brasil Rain Forest Unit Business Plan 2005-2008 – The World Bank, August – 2004.
- BM, in: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2002: Desenvolvimento e Meio Ambiente - Washington - 2002.
- BODANSKY, D. "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?" American Journal of International Law, 93, 3, 1999, p. 596-624.
- BRIGAGÃO, Clóvis "Amazônia e Antártida in: Diagnósticos de segurança ecológica" - mimeo, 1991.
- CANDY, K. and RADITZ, C. "Opportunities and constraints to investment in natural tropical forest industries" – Forest Trends Paper – 2005.
- CANÍZIO, Márcia Jabôr. O Brasil e a questão ambiental: um estudo de política externa brasileira. Dissertação de Mestrado do Instituto de Relações Internacionais - PUC - Rio de Janeiro - RJ. Rio de Janeiro - RJ - 1991.
- CAPISTRANO, D.; KANNINEN, M.; GUARIGUATTA, M.; BARR, C.; SUNDERLAND, T.; RAITZER, D. in: Revitalizing the UNFF: Critical Issues and Ways Forward – CIFOR, Indonesia, 2007.
- CAPOBIANCO, João P., "Abertura" e "Comentários" in: Transcrição *Ipsis Verbis* do Seminário: Arranjo Internacional de Florestas: Perspectivas para o Brasil – Conselho Nacional de Florestas (CONAFLORE) – PNF/MMA - Brasília, 27 de agosto de 2004.
- CARDOSO, Fernando H. (1993), As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis, Vozes.
- CEFDHAC: CD Rom com informações gerais sobre o processo CEFDHAC – IUCN, 2003.
- CERVO, Amado "O Amazonas e a Cobiça Internacional" in: O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889) - UNB - Brasília - DF - 1981.
- CERVO, Amado, Relações Internacionais da América Latina – Coleção Relações Internacionais, IBRI/FUNAG, Brasília, 2001.
- CHURCHILL, R. & LYNDIA WARREN "Effectiveness of Legal Agreements to Protect Global Commons" in Global Environmental Changes Programme: Briefing, University of Sussex, Brighton, UK, November 1996.
- CHURCHILL, Robin and Lynda Warren "Effectiveness of Legal Agreements to Protect Global Commons" in Global Environmental Changes Programme: Briefing, University of Sussex, Brighton, UK. Accessed on <http://www.gecko.ac.uk/index.html>, March, 2005.
- CIMA/COMISSÃO INTERMINISTERIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, "Subsídios Técnicos para a elaboração da posição brasileira na CNUMAD" in: Diário Oficial da União - Brasília - DF - 1991.
- CLEMONS, R.S. & M.K. MCBETH 2001. Public policy praxis: Theory and pragmatism: A case approach. Prentice Hall, New Jersey.
- CMMAD/COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Editora da FGV. - Rio de Janeiro - RJ - 1988.
- CNPT/ IBAMA, Projeto reservas extrativistas – Relatório final da 1ª fase (1995–1999) – CNPT/ IBAMA – PPG-7 - MMA – EU / PNUD - Brasília/ DF – 2000.
- COLLIER, David, "The comparative method" in: FINIFTER (Ed.), Political Science: the State of Discipline II – American Political Science Association – Washington D.C – 1993.
- COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE. Cadastro de Fontes Nacionais e Internacionais de cooperação para projetos ambientais. Recife, 2001.
- CONSTANTI, Elke - Entrevista ao autor, Brasília, 20 de janeiro de 2006.
- CUBBAGE, F.W, J. O'Laughlin, and C.S. Bullock III. 1993. Forest resource policy. John Wiley & Sons, New York.
- DUBOS, R. WARD, B. In: Uma Terra Somente - Edusp - São Paulo - SP - 1973.
- ELLEFSON, P.V. in: Forest resource policy: Process, participants, and programs - McGraw-Hill, INC. New York. 1992
- FAO in: Global Forest Resources Assessment, FAO Edition, Rome, 2000.
- FAO in: La Evaluación de los Recursos Forestales en 1990: Países Tropicales – Documento Forestal de FAO 112, Roma, 1993
- FAO in: Situación de los Bosques del Mundo – 7ª. Edición – FAO, Roma, 2007.

- FEARNSIDE, Philip M., "Desmatamento na Amazônia" – 3º Simpósio Brasileiro de Pós-Graduação em Eng. Florestal/1º Encontro Amazônico de Ciências Florestais, Manaus, 22 a 26 de junho de 2004.
- FONSECA JR, G. LEÃO, V.C. (orgs.) in: Temas de Política Externa Brasileira - volumes I e II - Brasília - DF - 1989 e 1996.
- FONSECA JR, Gélson "Aspectos da multipolaridade contemporânea" in: Contexto Internacional, nº 11 - IRI/PUC - Rio de Janeiro - RJ – 1990.
- FSC, "Dados sobre certificação" acessados in: www.fsc.org.br, em fevereiro de 2007.
- GABAS & HUGON: "Les biens publics mondiaux: conceptions et implications pour la coopération internationale" – Le Haut Conseil de Coopération Internationale – 2001 - acessado em www.hcci.fr, em outubro de 2003.
- GEA/Governo do Estado do Amapá, in: Programa de Desenvolvimento Sustentável - Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - Macapá - AP - 1995.
- GEF, "What is GEF", acessado em <http://www.gefweb.org> – 2005.
- GONÇALVES, Leonidas P., in: "Amazônia: Ecologia e Soberania" - mimeo - Conferência realizada em 13/08/89 - Ministério do Exército - Brasília - DF - 1989.
- GREEN, Jessica F, Engaging the Disenfranchised: Developing Countries and Civil Society in International Governance for Sustainable Development: An Agenda for Research - United Nations University Institute of Advanced Studies (UNU-IAS) – February, 2004.
- GREENE, O. & SALT, J. (1993) Verification Issues in the Development of an Effective Climate Change Convention. World Resource Review, Vol 5 No 3, pp.271-285.
- GTA, "Campanha contra Biopirataria" - acessado em <http://www.gta.org.br> , em maio de 2004.
- GTA, "Relatório do Projeto de Fortalecimento Institucional 2002-2005 da Rede GTA" – mimeo – Brasília – 2005.
- GTNFT/GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL SUR LES FORÊST TROPICAUX: "Rapport (White paper) sur le forêts tropicaux: recommandations des acteurs la France pour la politique française pour la forest tropicaux" - mimeo – 2003.
- GUIMARÃES, Roberto P. "Waiting for Godot: Governance, Markets and Ethics in Environmental Politics" – Texto apresentado no seminário "The Challenges of Social Environmental Governance: Joint Brazil-Mexico-China Session" – LEAD, Brasília, 2003.
- GUIMARÃES, Roberto. In: Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil. Tese de Phd na Universidade de Connecticut – EUA - 1986.
- GUIMARÃES, Roberto: "Da oposição entre desenvolvimento e meio ambiente ao desenvolvimento sustentável: uma perspectiva do Sul" in: Temas de política externa brasileira, vol. II – Brasília - DF – 1994.
- HAAS,P. & HAAS, E., "Learning to learn: improving international governance" – Global Governance – Nº 1 –1995.
- HAAS. Peter M. , "Introduction: epistemic communities and international policy coordination" in: International Organisation – vol. 46 – pp.1 to 35 – 1992.
- HARDIN, Garrett "*The Tragedy of Commons*" in: Science, 162 (1968): 124-1248.
- HELD, David & MCGREW in: Transformaciones Globales – Oxford – México – 2003.
- HERTIN, J., SCOONES,I. & BERKHOUT,F. "*Who governs environment regimes*"- A Report from the Global Environmental Changes Programme - University of Sussex, Brighton, UK, accessed on <http://www.gecko.ac.uk/index.html> , March, 2005.
- HERTIN, J., SCOONES,I. and BERKHOUT,F. "*Who governs environment regimes*"- A Report from the Global Environmental Changes Programme - University of Sussex, Brighton, UK. Accessed on <http://www.gecko.ac.uk/index.html> , March, 2005.
- HERZ, Monica, "Teoria das Relações Internacionais no pós-Guerra Fria" in: Dados, vol. 40, n. 02, RJ – 1997.
- HUMMEL, Antonio - Entrevista ao autor – Brasília, 18/01/2006.
- HUMPHREYS, David in: LogJam: Deforestation and the Crisis of Global Governance – Earthscan, 2007.
- HURRELL, A. e KINGSBURY, B. (org.) in: The international politics of the environment, Oxford Press - 1992.
- HURRELL, A., "A crisis of ecological viability? Global environmental change and thenation-state" in: Political Studies, nº 42 – 1994.
- IAG in: "O Plano Amazônia Sustentável (PAS)e a Segunda Fase do Programa Piloto" -Relatório da XX Reunião - Brasília, 8 a 12 de dezembro de 2003(b).
- IAG in: "O Plano BR-163 Sustentável no quadro dapóliticas governamentais para Amazônia" - Relatório da XXI Reunião - Brasília, 26 de julho a 6 de agosto de 2004(a).

- IAG in: "O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia: Evolução e Tendências" - Relatório da XXII Reunião - Brasília, 6 a 10 de dezembro de 2004(b).
- IAG in: "O PPA 2004-2007 na Amazônia: novas tendências e investimentos em infraestrutura" - Relatório da XIX Reunião - Brasília, 21 de julho a 1 de agosto de 2003(a).
- IAG/ Grupo de Assessoria Internacional in: "As políticas brasileiras de conservação e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras" - XV Relatório - Brasília, julho de 2001.
- IANNI, Octávio in: A Sociedade Global - Civilização Brasileira - Rio de Janeiro - RJ - 1993.
- IEP/INSTITUTO DE ECOLOGIA POLITICA in: Deuda Externa y Medio Ambiente en América Latina y Caribe - Circuito Editorial Latino-Americano - Santiago - 1991.
- IISD, Earth Negotiations Bulletin Vol.13, No.1, February, 1997.
- INOUE, Cristina Y.A in: Regime Global de Biodiversidade: comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável – o caso Mamirauá – Tese de Doutorado – CDS/UNB – Agosto, 2003.
- ISA, Biodiversidade na Amazônia Brasileira – disponível em www.isa.org.br - Consulta de Macapá – 1999.
- JESSEN, Anneke. "La cooperación europea-latinoamericana en materia de medio ambiente", in: Síntesis, nº 20 - Madrid - 1993.
- KECK, M.; SIKKINK, K. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998. 227pp.
- KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. Power and Interdependence. Scott, Foresman and Company - Boston - 1989.
- KING, G. & KEOHANE, R. & VERBA, S. in: Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research – Princeton University Press, New Jersey – 1994.
- KISS, Alexandre in: Direito Internacional do Ambiente (www.diramb.gov.pt) - consultado em maio de 2004.
- KRASNER, Stephen D. "Structural cause and regime consequences: regimes as intervening variable" in: International Organization, vol. XXXVI, nº 2 - Stanford - 1982.
- LANGONE, Claudio - Entrevista ao autor, Brasília, 16 de fevereiro de 2006.
- LEIS, H. (org.). Ecologia e Política Mundial. Editora Vozes - Rio de Janeiro - RJ - 1992.
- LENTINI, M; VERÍSSIMO, A; SOBRAL, L in: Fatos Florestais da Amazônia 2003 – IMAZON, Belém, 2003.
- LE PRESTRE, P. Ecopolítica Internacional. São Paulo, SENAC, 2000.
- LE PRESTRE, Philippe, "The Convention on Biological Diversity: Negotiating the Turn to Effective Implementation", in www.isuma.net - Fall 2002
- LEROY, J-P. "Apresentação" in: HOGEMANN, H., Bancos, Incendiários e Florestas Tropicais – ISA/ FASE/ IBASE – RJ – 1996.
- LIJPHART, Arend, "Comparative Politics and the Comparative Method" – APSR, 65, Nº 3, September – 1971.
- McCORMICK, John in: Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista – Relume Dumará Editora – Rio de Janeiro – 1992.
- MCT/ SPC&T, "Projetos de Pesquisa Dirigida – 2º Edital", Brasília/DF, 2001.
- MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen & BEHERENS III, William in: W..The Limits to Growth. report of the Club of Rome'Project on the predicament of mankind. Potomac Associates Book - London - 1974.
- MIYAMOTO, Shiguenoli, "A questão ambiental e as Relações Norte - Sul" in: Primeira Versão, nº 21 - IFCH/UNICAMP – Campinas - São Paulo - SP - 1992.
- MMA/ Ministério do Meio Ambiente. A CDB em <http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/cdb/cdb.html> - consultado em maio de 2004.
- MMA/Programa Piloto/AMA, "Contribuições para o debate com os projetos em execução no Programa Piloto sobre o futuro da cooperação técnica bilateral – GTZ", Brasília/DF, janeiro de 2006 – mimeo.
- MMA/SBF "Proposta de Ações do PIF/IFF" – documento avulso – Assessoria Internacional do Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2004.
- MMA/SCA. Livro das Secretarias Técnicas. Programa Piloto Para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Brasília, 1997.
- MMA/SCA/PPG7, "Propostas para a estruturação da II Fase do PPG7" – mimeo – PPG7/ MMA – Brasília – 2002.

- MMA/SCA: "Propostas para a estruturação da II Fase do Programa Piloto" – mimeo – Programa Piloto/ MMA – Brasília – 2002.
- MMA/SCA: "Questões Estratégicas sobre o Futuro do Programa Piloto: Documento para Discussão"- Brasília, mimeo, Versão Agosto, 2004.
- MMA/SCA: "Documentos diversos: Atas e Relatórios da CCC, CCB e Reuniões de Participantes" – Coletânea de documentos apresentados ao Consultor – Brasília, 2005 (a).
- MMA/SCA: "Programa Piloto" – Apresentado pela Coordenação do Programa no Seminário Nacional, Santarém, 2005 (b).
- MMA/SCA: "Historio do Programa Piloto" – mimeo – 2005 (c).
- MMA/SCA: Programa Piloto: Relatório de Progresso 2001-2004 – Brasília, junho, 2005 (d).
- MMA/SCA: "Impactos do Programa Piloto sobre políticas públicas" – Série Estudos/ AMA – Brasília, 2005 (e).
- MMA/SCA: "Programa Amazônia: proposta para discussão" – mimeo – fev. 2006.
- MMA/SCA: "Rascunho das Resoluções da Reunião de Participantes de Cuiabá" – Brasília, 2001.
- MORGENTHAU, Hans in: Políticas among Nations: The structure for power and peace - Alfred Knopf - New York - 1972.
- MP/SEAIN. Manual de Financiamentos Externos. Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito. Brasília, 2005.
- MPOG: "Avaliação Ambiental Estratégica na Amazônia" – apresentação digital, mimeo, Brasília, junho de 2002.
- MRE / MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, in: Posições brasileiras sobre meio ambiente e desenvolvimento - MRE - Brasília - DF - 1991.
- MRE/ABC. Acompanhamento de Projetos. Ficha Completa, não publicado, 28/02/2005
- MRE/ABC. Acompanhamento de Projetos. Lista de Projetos, não publicado, 01/03/2005.
- MRE/ABC. Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. 2ª Ed. Brasília, 2004.
- NEPAM / NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS AMBIENTAIS in: Sociedade Civil Planetária - Unicamp - Campinas - São Paulo - SP – 1993
- NEPSTAD, Daniel e ALMEIDA, Oriana "A Amazônia no caminho da transição agrícola mundial" – IPAM/WHRC - Belém – acessado em www.ipam.org.br, em novembro de 2005.
- ODUM, E. In: Fundamentos da Ecologia - Calouste Gulbenkian - Lisboa - 1959.
- OLSON JR, Mancur in: The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups – Schocken, Nova York, 1969.
- OPHULS, William in: Ecology and Politics of Scarcity - Freeman & Co. - San Francisco - 1977.
- OSTROM, Elinor ; Joanna Burger; Christopher B. Field; Richard B. Norgaard and David Policansky in "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges" in: Science 9 April: Vol. 284. no. 5412 – 1999.
- OTCA in: Plano Estratégico 2004-2010 – OTCA Secretaria Permanente – Brasília/DF, 2004.
- PDA, "Subprograma de Projetos Demonstrativos – Relatório de Atividades 2000"- MMA/ SCA/ PPG7- mimeo – 2000 e "PDA 5 anos: uma trajetória pioneira" - MMA/ SCA/ PPG7 - 2001.
- PEREIRA, Osny D. In: Desnacionalização da Amazônia - Fulgor - São Paulo - SP - 1958.
- PERICÁS NETO, Bernardo "O meio ambiente e as Relações Internacionais" in: Contexto Internacional, nº 10 - PUC - Rio de Janeiro - RJ - 1989.
- PETERSON, E.W.F. 2001. The Political economy of agricultural, natural resource, and environmental policy analysis. Iowa State University Press, Ames.
- PNF, "Programa Nacional de Florestas" – acessado em www.mma.gov.br, novembro, 2006.
- PNUD: "Reconceptualising governance" – Discussion paper 2/ jan/ 1997, acessado em www.pnud.org, em outubro de 2003.
- PNUMA, Registro de Tratados e outros Acordos Internacionais Relativos e ao Meio Ambiente. NAIROBI - 1991.
- PORTER, G.; BROWN, J. Global Environmental Politics. Boulder : CD Westview Press, 1991.
- RAMOS, Adriana - Entrevista ao autor, Brasília, 10 de fevereiro de 2006.
- RAWLS, John in: A theory of Justice – Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- REEDWOOD III, Jonh in: A Amazônia Brasileira: a Experiência do Banco Mundial – Banco Mundial – Brasil, junho de 2003.

- REIS, Arthur C.F. in: A Amazônia e a Cobiça Internacional - CEAL - Rio de Janeiro - RJ - 1972.
- RFA “Cooperação entre Brasil e Alemanha nas Florestas Tropicais Brasileiras” – KfW, GTZ – Brasília, 2002 – folheto.
- RICUPERO, Rubens. “Crônica de uma negociação: a agenda financeira na CNUMAD’92” in: Lua Nova nº 28-29. CEDEC - São Paulo - SP - 1993.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (ed). Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, pp. 227-253, 1999.
- RMT/ INDUFOR OY & STCP “Relatório Final da Fase de Avaliação – RMT do Programa Piloto”, Brasília, maio de 2000 – mimeo.
- ROS FILHO, Luiz Carlos, in: Financiamentos para o Meio Ambiente - IEA - Brasília - DF - 1994.
- ROSENAU, J.N. & CZEMPIEL, E. In : Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial – Editora Unb – Brasília – 2000.
- ROSENCRANCE, Richard in: The Rise of the Trading State - Basic Books - New York - 1986.
- RUEDA, Rafael P. “Avaliação do PPG7 – Componente de Desenvolvimento Comunitário e Políticas Públicas” – Relatório Preliminar – Mimeo - MMA, Brasília, Março de 2006.
- RUGGIE, John, “Continuity and Transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis” in: KEOHANE, R., Neorealism and its critics – Columbia Univ. Press – NY – 1986.
- RUIZ, Amelio “As Nações Unidas e o Meio Ambiente”. Revista Brasileira de Política Internacional: 123:124 - Rio de Janeiro - RJ - 1989.
- SACHS, Ignacy in: Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir - Vértice - São Paulo - SP - 1986.
- SANDS, Phillippe: ‘Report of a Consultation on Sustainable Development: The Challenge to International Law’. Presented at: Sustainable Development: The Challenge for International Law, Windsor, 27-29 April 1993, 31p.
- SANDS, Phillippe: ‘Report of a Consultation on Sustainable Development: The Challenge to International Law’. Presented at: Sustainable Development: The Challenge for International Law, Windsor, 27-29 April 1993, 31p
- SARAGOSSI, Muriel – Entrevista ao autor, Brasília, 08 de dezembro de 2005.
- SARDENGERG, Ronaldo “O Sistema Internacional” in: Estudos de Relações Internacionais - UNB - Brasília - DF - 1982.
- SCHÖNENBERG, Regine & SCHOLZ, Imme: “Resumo e Avaliação dos Resultados dos Estudos sobre os Impactos Políticos do Programa Piloto” – mimeo – Elaborado para o Projeto AMA/GTZ, 2005.
- SEN, Amartya K. in: On Ethics and Economics – New York: Basil Blackwell, 1987.
- SHIVA, Vandana, “O fundo global para o meio ambiente” in: Jornal do Comércio - RJ - 1992.
- SIZER, Nigel, “Oportunidades para conservar y mantener los bosques a traves de la cooperacion internacional” in: WRI: Temas y Conceptos – Washington, Diciembre, 1994.
- SJÖBERG, Helen. “From Idea To Reality – The Creation of the Global Environment Facility”, GEF Working Paper 10. 1994.
- SMERALDI, R. & VERISSIMO J. A. *et al* in: Acertando o Alvo: Consumo de Madeira no Mercado Interno Brasileiro e Promoção da Certificação Florestal – Amigos da Terra/IMAFLORA, SP, 1999.
- SMERALDI, R. “Comentários do FBOMS” – Transcrição *Ipsis Verbis* do 5ª. Reunião do Conselho Nacional de Florestas (CONAFLOR) – PNF/MMA - Brasília, 05 de novembro de 2004.
- SOARES, Guido in: As Responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente, KOMEDI – SP – 1996.
- SOARES, Nazaré – Entrevista ao autor – Brasília, 16/02/2006.
- SOLAGRAL “L’actualité des biens publieque” – acessado em www.solagral.fr, em outubro de 2003.
- SOUZA, Edivaldo - Entrevista ao autor, Macapá, 31 de janeiro de 2006.
- STONNER, Eric - Entrevista ao autor, Brasília, 19 de dezembro de 2005.
- SUGDEN, R. Social Justice, pp 259-285. In: Hargreaves Heap, S., M. Hollis, B. Lyons, R. Sugden, and A. Weale. The theory of choice: A critical guide. Blackwell, Cambridge, USA. 1992
- TICKELL, Sir Crispin “The UN, Multilateralism and the Environment” – St Edmund’s College Law Society Lecture, Cambridge, May 3, 2003. Acessado em <http://www.crispintickell.com/page31.html> .
- TRINDADE, Antonio A Cançado in: O Direito Internacional em um mundo em transformação – Renovar – 2003.

- UNFF "Report of the United Nations Fórum on Forests Fourth Session - E/CN.18/2004/11" – acessado em: <http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html>, 2004 (a).
- UNFF "Report of the United Nations Fórum on Forests Second Session - E/CN.18/2002/6" – acessado em: <http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html>, 2002.
- UNFF "Report of the United Nations Fórum on Forests Third Session - E/CN.18/2003/7" – acessado em: <http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html>, 2003.
- UNFF "Review of the Effectiveness of International Arrangement on Forest – Analytical Study" – UNFF Secretariat, NY, March, 2005.
- UNFF, "Recent Developments in Existing Forest-Related Instruments, Agreements, and Process – Working Draft" in: Background Document No. 2 – AHEG/PARAM – NY, September, 2004(b).
- UNFF, "Report of the United Nations Fórum on Forests Sixth Session - E/CN.18/2006/18• E/2006/42 (SUPP)" – acessado em: <http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html>, 2006.
- USAID: CARPE: Phase 1 Results and Lessons Learned – Washington, março, 2001.
- USAID: "Plano Estratégico da USAID para a Iniciativa de Conservação da Bacia Amazônica" – Documento de Estratégia para Discussão Pública – Junho – 2005.
- VAN DEN DOEL, H. & B. VAN VELTHOVEN. Democracy and welfare economics. Cambridge University Press, New York. 1993
- VARGAS, Everton V. , "Apresentação do Histórico do Arranjo Internacional de Florestas" in: Transcrição *Ipsis Verbis* do Seminário: Arranjo Internacional de Florestas: Perspectivas para o Brasil – Conselho Nacional de Florestas (CONAFLO) – PNF/MMA - Brasília, 27 de agosto de 2004.
- VIANA, Virgílio - Entrevista ao autor, Manaus, 06 de fevereiro de 2006.
- VICTOR, Mauro A.M., "Comentários" in: Transcrição *Ipsis Verbis* do 5ª. Reunião do Conselho Nacional de Florestas (CONAFLO) – PNF/MMA - Brasília, 05 de novembro de 2004.
- VIGEVANI, T.; ABDALA, F.; MARIANO, K.; RICUPERO, B.; "Meio Ambiente e Relações Internacionais" in: NEPAM, A questão ambiental: cenários de pesquisa - Unicamp - Campinas - São Paulo - SP - 1995.
- VIGEVANI, Tullo (Coord.) in: "Meio Ambiente e Dívida Externa: uma análise da política de conversões da dívida externa com finalidades ambientais" - - Relatórios 1993 e 1994 - mimeo - Cedec - São Paulo - SP - 1993 e 1994.
- VILLA, Rafael Duarte "A Antártida no Sistema Internacional: Análise das relações entre atores estatais e não-estatais a partir da perspectiva da questão ambiental" - Dissertação de Mestrado - FFLCH - USP - São Paulo - SP - 1993.
- VIOLA, E.: "A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização" in: São Paulo em perspectiva - Seade - São Paulo - SP - 1992.
- VIOLA, E.: "A Globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998" – Apresentado no XXIII Encontro ANPOCS – Caxambú – 1998.
- VIOLA, E.: "O GEF e o Brasil: Institucionalidade e Oportunidades de Financiamento" in: Ambiente e Sociedade - Ano I nº 1 - São Paulo - SP - 1997.
- VIOLA, Eduardo in: Ecologia e Política no Brasil - Espaço e Tempo - Rio de Janeiro - RJ - 1987.
- VIOLA,E. & LEIS, H.R, "Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo" in: Lua Nova, n.18 - CEDEC - São Paulo - SP - 1989.
- VIOLA,E. & LEIS, H.R. "Governabilidade Global Pós-Utópica, Meio Ambiente e Mudança Climática" Paper preparado para o seminário "De Rio a Johannesburgo – La Transición hacia el Desarrollo Sustentable: Perspectivas de América Latina y el Caribe" - PNUMA/INE-SEMARNAT/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 6-8 de Mayo de 2002.
- WARFORD, J.; PARTON, Z. "Evolução da política ambiental do Banco Mundial" in: Finanças e Desenvolvimento - São Paulo - SP - 1994.
- WEIDMAN CONSORTIUM, The: Mid Term Assessment of The CARPE – Final Report – USAID, Washington, 2006.
- WOLF, Gregor - Entrevista ao autor, Brasília, 10 de novembro de 2005.
- WOLLENBERG, E., ANDERSON, J., LÓPEZ, C. in: Though All Things Differ: Pluralism as a basis for cooperation in forests – CIFOR – Jakarta, 2005.
- YIN, Robert in: Case Study Research: Design and Method – Sage Pub. – 1994.

- YOUNG, O. The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms (*Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation*), MIT Press, 1999.
- YOUNG, O. The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms (*Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation*), MIT Press, 1999.
- YOUNG, Oran R., "Evaluating the success of international environmental regimes: where are we now?" – mimeo – Conferência de Hanover – 2002.
- ZANARDI JR., Volney - Entrevista ao autor, Brasília, 21 de fevereiro de 2006.

PAGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS

Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.mre.gov.br/> acessado entre 2003 e 2004.

Banco Mundial: www.worldbank.org. acessado entre 2003 e 2005.

CBFP: www.cbfp.org .

CEC, 2005 e 2006 – acessado em <http://www.delbra.cec.eu.int/>

CIFOR, 2002 – acessado em: www.cifor.org .

FAO, 2005 – acessado em <http://www.fao.org> .

IIRSA, 2005 – acessado em: www.iirsa.org .

ISSD: “Earth Negotiations Bulletins: ITTO Archives” - <http://www.iisd.ca/vol24/index.htm>

ITTO: Documents and Publications - <http://www.itto.or.jp/live/index.jsp> .

Jornal do Meio Ambiente: http://www.jornaldomeioambiente.com.br/txt_importante/downloads/cadast_fontes_financ.pdf

MAP: <http://map-amazonia.net/>

MCT/Ministério da Ciência e Tecnologia: <http://www.mct.gov.br/Fontes/internacionais/GEF/Estrutura.htm>

MMA/Ministério do Meio Ambiente: www.mma.gov.br

MPOG/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: www.planejamento.gov.br;
www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seain/manual_financiamento.pdf

MRE, 2006, www.mre.gov.br – Coletânea de atos de cooperação bilateral e multilateral.

RIDDAC: <http://www.riddac.org/>

UNFF, 2004: Documents and Compilation of Proposals, acessado em - <http://www.un.org/esa/forests/> .

WRI, “Earth Trends” acessado em: www.wri.org .

WRI, 2005 e 2006, documentos diversos em: “Earth Trends: Environmental Information. Forest Issues” - <http://www.earthtrends.wri.org/> .

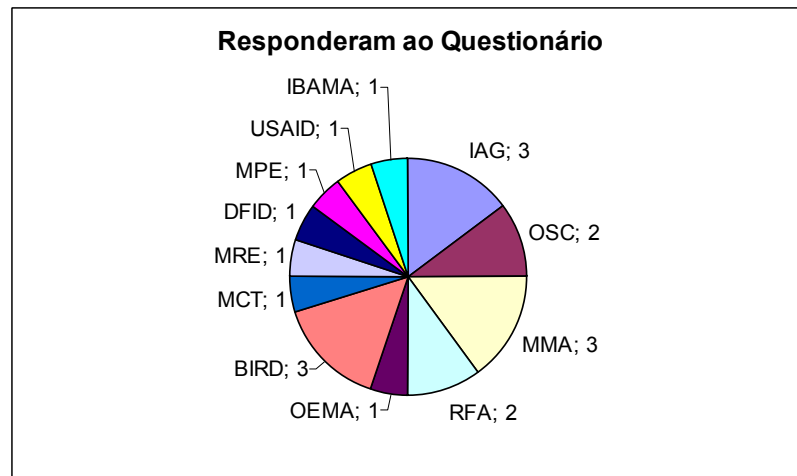
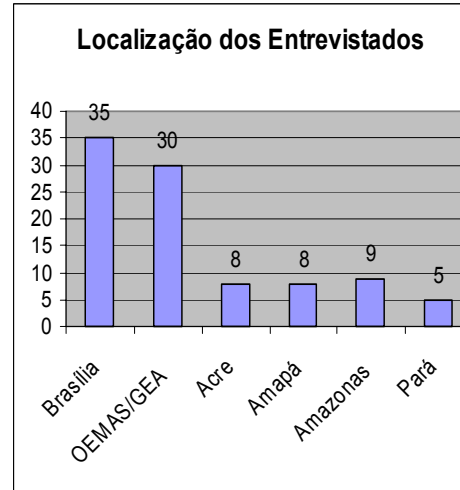
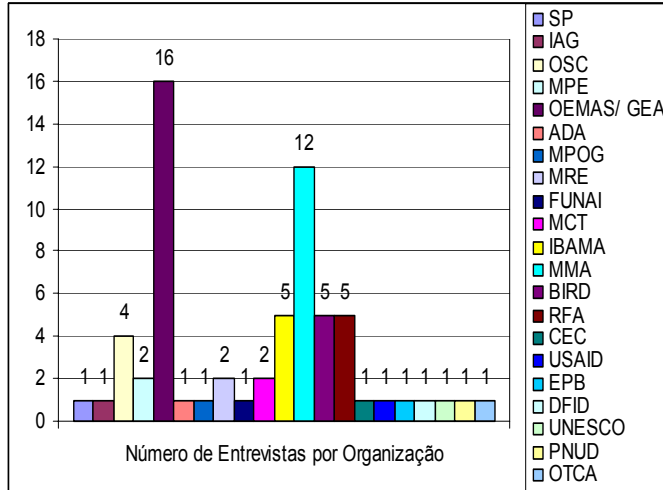
ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS⁵⁹

Nome	Instituição	Data	Assunto
Em Brasília			
1. Gregor Wolf e Christoph Diewald	BM	10/11/06	Questões gerais do PPG7 e o BM
2. Gregor Wolf	BM	18/11/05	
3. Luis Carlos Joels	MCT	21/11/05	Coordenação PPG7 e Programas de C&T
4. M ^a Aquino, Adilson Vieira, Ofélia Silva, Marcelo Coelho.	GTA e BM	23/11/05	Reunião de Encerramento do GTA Institucional II.
5. Carlos Aragon	OTCA	07/12/05	Coordenação do PPG7 e cooperação Panamazônica.
6. Muriel Saragoussi	SCA	08/12/05	Sociedade Civil e a atual situação do PPG7
7. Rainer Willingshofer	Emb. Alemã	12/12/05	Cooperação alemã e o futuro do PPG7
8. Eric Stonner e Emani Pilla	USAID	19/12/05	Cooperação americana.
9. Joris Jurriens	Emb. Holanda	20/12/05	Cooperação holandesa.
10. Mary Allegretti	Profa. TCD/UF	01/12/05	PPG7 em geral
11. Nazaré Soares	Coord. PPG7	16/09/05	PPG7 em geral
12. Celso Schenkel	UNESCO	16/01/06	Origens do PPG7
13. Alberto Lourenço	SBF	16/01/06	PPG7 geral
14. Tasso Azevedo	SBF	16/01/06	Política Florestal
15. Brent Millikan	SCA	16/01/06	PPG7 em geral
16. Rômulo Mello	IBAMA	18/01/06	Participação do IBAMA
17. Antonio Hummel	IBAMA	18/01/06	Promanejo
18. Fernando Lyrio	ASSINT/MMA	19/01/06	Agenda Internacional MMA
19. Artur Mendes	FUNAI	20/01/06	PPTAL
20. Elke Costanti	ABC/MRE	20/01/06	CTI
21. Rosângela Branco e Leny Coraza	SEAIN/ MPOG	21/01/06	CFI
22. Garo Batmanian e Marcelo Coleho	RFU/BM	24/01/06	PPG7 em geral
23. Thierry Dudermel	CEC	24/01/06	Cooperação europeia
Em Rio Branco			
24. Francisco Pianta	Secretaria dos Povos Indígenas	25/01/06	PPTAL
25. Foster Brown e Vera	UFAC, Projeto MAP	25/01/06	SPC&T, MAP
26. Eugenio Pantoja	Coordenador PGAI-AC/SEMA	26/01/06	SPRN no Acre
27. Josemar Caminha	IBAMA	26/01/06	Resex
28. Cristina Lacerda	Coordenadora ZEE	26/01/06	ZEE
29. Edegar de Deus	Secretário de Estado de Meio Ambiente	27/01/06	SPRN e política ambiental
30. Leila Medeiros e Patrícia Rego	Ministério Público Estadual	27/01/06	PGAI
31. Marcos Alexandre e Gabriel Ferreira	SEPLANDS	27/01/06	Projeto BID
Em Macapá			
32. Luiz Miguel	Coordenador PGAI/AP - SEMA	30/01/06	PGAI/AP
33. Emanuel Souza, Rosilda Rabelo e Lurdival Romano	IBAMA	30/01/06	Resex e PGAI
34. Pedro Ramos	Gerente de Florestas – SEAF	30/01/06	Origens do PPG7 e sociedade civil
35. Alberto Góes	Secretário de Desenv.	30/01/06	PPG7 e política públicas

⁵⁹ A maioria das entrevistas foram realizadas durante a Avaliação do PPG7 realizada pelo autor, contratada pelo Ministério do Meio Ambiente, entre novembro de 2005 e 2006. Parte dos depoimentos foram utilizados na tese e estão devidamente citados.

	Econômico		
36. Edivaldo de Azevedo Souza, Arnaldo Queiroz, Alcione Cavalcante, Luiz Miguel.	Secretário de Estado de Meio Ambiente e equipe.	31/01/06	SPRN e política ambiental
37. Benedito Rabelo, Socorro Chaves, Antonio Tradin, Aroldo Venâncio, Aristóteles Viana, Francinete, Valdeci Gibson, Afonso Pena e José Pery.	Coordenador do ZZE e equipe - IEPA	31/01/06	ZEE e políticas públicas
38. José Ribamar Quintas, André Luiz Souza, Claudia Machado, Idelberto Pinto	Diretor da ADAP e equipe	31/01/06	Cooperação Internacional, projetos BID e BM.
39. João A. Capiberibe	PSB	31/01/06	Políticas públicas
Em Belém			
40. Francisco Fonseca	Representante do SPRN	01/02/06	SPRN e políticas públicas
41. Ima Célia G Vieira	Diretora MPEG	01/02/06	SPC&T
42. Alcione Souza	Perita Local GTZ	02/02/06	Cooperação alemã
43. Adilson Serrão	Iniciativa Amazônica/ EMBRAPA	02/02/06	IAG e cooperação amazônica
44. Agostinho Guimarães	POEMA	02/02/06	PDA
45. Georgete Cavalcante, José Roberto, Milton Lima Jr, André Souza	Diretora da ADA e equipe	02/02/06	Desenvolvimento regional
46. Raimundo Moraes e Raquelita Athias	Ministério Público Estadual	03/02/06	PGAI e governança PPG7
47. Justiniano de Queiroz Neto	FIEPA	03/02/06	Política florestal e setor privado
48. Enrico Bernard	Conservação Internacional	03/02/06	Corredores ecológicos e ação das OSC ambientais
Em Manaus			
49. Virgílio Viana	Secretário SDS	06/02/06	Políticas públicas e PPG7
50. Rita Mesquita e Maria do Carmo Costa	Coordenação do ZEE e PGAI/AC	06/02/06	ZEE
51. Audria Albuquerque e Ana Paula Paiva	SEPLAN	07/02/06	Projeto BM
52. Hidemberg Cruz	Coordenação Pro Manejo	07/02/06	Promanejo
53. Maria Jazylene Abreu e Marcio Amorim	Projeto Corredores Ecológicos	07/02/06	Corredores Ecológicos
Em Brasília			
54. Adriana Ramos e Cristina Velásquez	ISA	10/02/06	PPG7 e política ambiental
55. Miriam Prochnow	RMA	15/02/06	Projeto RMA/PPG7
56. Carlos Castro	PNUD	16/02/06	CT/PNUD no PPG7
57. Cláudio Langone	SECEX/MMA	16/02/06	PPG7 em geral
58. Nazaré Soares	Coordenação PPG7	16/02/06	PPG7 em geral
59. Gilney Viana	Secretário SDS/MMA	16/02/06	PPG7 em geral
60. Ronaldo Weigand	Coordenador ARPA	17/02/06	ARPA
61. Volney Zanardi Jr.	Diretor DAÍ/MMA	21/02/06	Cooperação MMA
62. Sabine Preuss	GTZ	22/02/06	CT alemã
63. André Ahlert	KFW	22/02/06	CF alemã
64. Marcel Vieregger	Ex-DFID	24/02/06	CT britânica
65. Hadil Viana	DEMA/MRE	24/02/06	PEB Ambiental

ANEXO 2 – DISTRIBUIÇÃO DE ENTREVISTADOS POR ORGANIZAÇÃO E LOCALIZAÇÃO



ANEXO 3 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS APLICADOS NO FFT

Subprograma e Projetos com Recursos do FFT	Doação	\$	Desembolsado	Cancelado	Saldo	Data Final
EM OPERAÇÃO						
SPRN	20.000.000,00	USD	14.576.429,70	4.500.000,00	923.570,30	30/jun/06
	16.700.000,00	EUR	12.272.413,25		.427.586,75	30/jun/06
RESEX II	6.916.000,00	EUR	1.424.767,96		5.491.232,04	31/jul/06
	4.000.000,00	USD	3.278.214,82		21.785,18	31/jul/06
Corredores Ecológicos	5.000.000,00	USD	1.373.951,12		3.626.048,88	30/dez/06
PROVARZEA	2.000.000,00	USD	1.531.469,50		468.530,50	30/dez/06
AMA	2.000.000,00	USD	820.000,00		1.180.000,00	30/jun/08
PROMANEJO	2.000.000,00	USD	1.701.230,61		298.769,39	30/jun/06
Fortalecimento RMA II	934.000,00	USD	388.854,85		545.145,15	30/nov/06
Subprograma Mata Atlântica	800.000,00	USD	492.805,09		307.194,91	30/set/06
SPC&T II	700.000,00	USD	0,00		700.000,00	30/set/08
	5.100.000,00	USD	0,00		.100.000,00	30/set/08
EM PREPARAÇÃO						
Governança Social BR 163	500.000,00	USD				
Base Cartográfica da Amazônia	4.500.000,00	USD				
Apoio à Coordenação II	950.000,00	USD				
ENCERRADOS						
RESEX I	5.223.074,65	EUR	5.223.074,65		-	31/jul/01
SPC&T I	4.820.000,00	EUR	4.820.000,00		-	31/dez/99
	8.500.000,00	USD	8.476.776,21	23.223,79	-	31/dez/99
PDA	4.000.000,00	EUR	3.578.726,75	421.273,25	-	31/dez/03
	6.189.130,00	USD	3.939.130,00	2.250.000,00	-	31/dez/03
PDPI	494.800,00	USD	451.530,17	43.269,83	-	30/jun/01
PROTEGER I	1.000.000,00	USD	1.000.000,00		-	30/dez/99
Apoio à Coordenação do Programa I	500.000,00	USD	500.000,00		-	30/nov/00
Negócios Sustentáveis	500.000,00	USD	480.000,00	20.000,00	-	30/jun/01
PROTEGER II	1.100.000,00	USD	1.100.000,00		-	30/set/04
Fortalecimento RMA I	360.000,00	USD	360.000,00		-	30/jun/04
Apoio Emergencial aos Centros de Ciência	2.000.000,00	USD	1.847.277,03	152.722,97	-	30/jun/98
	500.000,00	USD	468.656,69	31.343,31	-	30/jun/98
Fortalecimento GTA I	178.000,00	USD	178.000,00		-	17/jul/96
Apoio EPB à Coordenação do Programa	1.760.907,00	EUR	1.479.833,86		81.073,14	30/jun/05
PPTAL	2.100.000,00	USD	1.682.303,55		17.696,45	31/dez/05
Fortalecimento GTA II	1.225.000,00	USD	1.225.000,00		-	30/nov/05

Fonte: Adaptado de tabela fornecida pelo Banco Mundial, em março de 2006.