

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

Fábio de Andrade Abdala (autor), sob orientação de Dr. Eduardo Viola (UnB).

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. Brasília, 13 de julho de 2007.

INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DA TESE

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. No caso da Amazônia brasileira há situações do cotidiano que articulam as dimensões local e global quase que instantaneamente, tornando-se exemplares do contexto que inspira o objeto desta tese: Dorothy Stang, Chico Mendes, Moratória da Soja, etc.

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.

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.

ABORDAGEM TEÓRICA

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.

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) ¹, mas que em diversos graus inclui países em desenvolvimento, senão exclui os países pobres.

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.

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.

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 Estado². 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.

Transformações na Economia e na Política em tempos de Globalização

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 as demandas sociais e controlar ações de corporações.

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

¹ 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.

² Rosenau (2000) neste aspecto vai abordar processos de gestão política não estatais em temas estratégicos, destacando possibilidades de governança sem governo.

interdependência mundial e criando uma rede de múltiplas correntes favoráveis ao livre comércio e à globalização 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, etc). 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.

A emergência da globalização de políticas impacta sobre quatro vertentes: as políticas globais, a governança global, os regimes internacionais e a soberania do Estado.

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 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 regras, normas, procedimentos, etc., em um mundo que se transnacionaliza e conecta cada vez mais, sobretudo em áreas como a ambiental, empregabilidade e comércio.

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.

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 configurariam mecanismos de fortalecimento institucional da globalização, sendo diversificados nos formatos, funções e constituição, em um sistema articulado de governança.

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.

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 societais.

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.

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) permitem 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*.

QUESTÕES ANALÍTICAS: 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.

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.

CONCLUSÕES

Impactos da Globalização Contemporânea sobre a Gestão Ambiental.

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.

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.

Uma melhor valoração dos recursos e serviços florestais tropicais é altamente desafiador, tanto nos níveis nacionais quanto globalmente. As madeiras, como *commodity*, têm importância limitada na economia internacional, e não há sinais objetivos de que isto se alterará no futuro próximo. Pagamentos 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, etc) 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.

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”.

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 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.

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 sobrepõe diferentes regimes de gestão financeira, com diversos processos operativos, controles e prestações de contas, tanto externos quanto os nacionais.

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, por sua vez, mesmo que sob controle institucional nacional, tende a gerar apreensões sobre os interesses estrangeiros 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).

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 de meio ambiente do aparelho do Estado (governos federal e estadual, e setores do judiciário), OSCs e movimentos socioambientais de caráter regional (amazônico sobretudo).

Como já foi 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).

Dentre os benefícios produzidos pelo Programa Piloto, específicos e difusos, destacam-se os seguintes: mecanismos de criação de áreas protegidas; experimentação de alternativas produtivas aliadas à conservação, tais como os sistemas agroflorestais, o manejo de várzeas e o florestal, que introduziram a participação de atores sociais tradicionalmente excluídos. Em contrapartida, o arranjo institucional e complexidade do multifinanciamento do Programa foram os elementos mais críticos.

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 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. 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 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.