

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

ALBERTO LUIZ TEIXEIRA DA SILVA

A AMAZÔNIA NA GOVERNANÇA GLOBAL: O CASO DO PPG-7

Tese de Doutorado em Ciências Sociais,
apresentada ao Departamento de Sociologia do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob
orientação da Profª Drª. Leila da Costa Ferreira.

Este exemplar corresponde à versão final
da tese defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 22/08/2003

Banca Examinadora:

Profª Drª. Leila da Costa Ferreira – Orientadora

Prof. Dr. Eduardo Viola

Prof. Dr. Héctor Leis

Profª. Drª. Lúcia da Costa Ferreira

Prof. Dr. Laymert Garcia dos Santos

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	T/UNICAMP
	Si38a
V	EX
TOMBO BC	55950
PROC.	16/124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	08/10/03
Nº CPD	

CM00189222-1

bib id 302120

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Si38a

Silva, Alberto Luiz Teixeira da

A Amazônia na governança global : o caso do PPG-7 / Alberto Luiz Teixeira da Silva. - - Campinas, SP : [s. n.], 2003.

Orientador: Leila da Costa Ferreira.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Globalização.
3. Mudanças globais do meio ambiente. 4. Cooperação internacional. 5. Terceiro setor. 6. Governança global.
7. Amazônia. I. Ferreira, Leila da Costa. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

***Dedico este trabalho à minha mãe,
Irene Teixeira da Silva e ao meu filho,
Gabriel. Liames de sabedoria e
delicadeza.***

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho contou com a participação de muitas pessoas e Instituições. Menciono aquelas que tiveram uma relação mais direta com esta trajetória pessoal e intelectual. Em primeiro lugar, e de modo especial, quero agradecer a Prof^a Dr^a. Leila da Costa Ferreira, orientadora deste trabalho, pelo apoio e estímulo, sempre revigorados pela perspicácia e senso de humor. Agradeço de coração a acolhida e a amizade.

Quero também deixar meus agradecimentos aos professores do curso do doutorado, Prof. Dr. Daniel Hogan, Prof. Dr. Octávio Ianni e Prof^a Dr^a. Lúcia da Costa Ferreira, pelas valiosas contribuições em sala de aula e seminários.

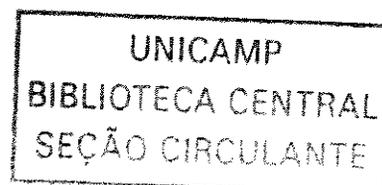
Aos colegas do Programa de Doutorado em Ciências Sociais da UNICAMP (turma 1998), Julian Alves, Márcia Guilherme, Simone Siviero, Philippe Layrargues, agradeço imensamente pelo convívio fertilizador de idéias e utopias. Ao amigo e poeta João Garlipp Tagliolato, pela amizade e companheirismo.

Meus agradecimentos ao João Paulo Capobianco (Instituto Socioambiental), Roberto Smeraldi (Amigos da Terra) e Carlos Aragon (Coordenação do PPG-7/Brasília), por disponibilizarem documentos e arquivos.

Agradeço a CAPES, e a Universidade Federal do Pará, pelo suporte institucional e material, que efetivamente viabilizaram a elaboração desta tese.

Aos professores e funcionários do Departamento de Ciência Política, pelo apoio necessário no período em que estive ausente da Universidade. Um registro especial aos professores Alex Fiúza de Mello e Cauby Monteiro da Costa, pela generosidade mais próxima.

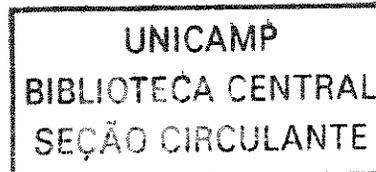
E, last but not least, aos meus familiares e amigos residentes em Belém e São Paulo, pelos laços de afetividade e projetos comuns.



RESUMO

A Amazônia deixou de ser apenas uma questão regional e nacional, tornando decisivamente uma questão global. Envoltas nas contradições do capitalismo global, tornou-se alvo de interesses e pressões externas, notadamente pelos recursos estratégicos e vitais que dispõe para a segurança planetária. A destruição das florestas, a morte de Chico Mendes e a causa indígena - nos fins da década de 1980; moldaram a Amazônia sob as lentes do mundo desenvolvido, como reserva biológica a ser preservada. A emergência de problemas ambientais globais, com implicações para a sustentação da vida e da biosfera (perda de biodiversidade, aquecimento global, depleção da camada de ozônio); serviram de *Background* para alimentar as preocupações com a importância e destino das florestas tropicais. Uma 'agenda verde' demandada pelos países do sul tensiona a sustentabilidade da Amazônia, projetando-a num patamar mais abrangente, na arena da cooperação internacional. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG-7, surge como caso emblemático de inserção da Amazônia num esforço de governança global, processo esse orientado por uma multiplicidade de atores, coalizões e estratégias. Neste sentido, oriundo das lutas socioambientalistas no plano da sociedade civil brasileira e dos movimentos transnacionais o PPG-7 foi um componente importante de redefinição das políticas ambientais no Brasil, alargando a esfera pública e contribuindo para a germinação de uma sociedade civil global conectada por *Networks* na Amazônia. A construção de uma governança policêntrica e democrática - eis o desafio para uma Amazônia sustentável no século XXI.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, globalização, governança global, cooperação internacional, Organizações Não-Governamentais, sociedade civil global.



ABSTRACT

The Amazon region stopped being just a regional and national subject turning actually a global subject. Wrapped up in the contradictions of the global capitalism, it became objective of external pressures and interests, especially for the strategic and vital resources that it disposes for the planetary safety. The destruction of the forests, Chico Mende's death and the indigenous cause – in the ends of the 80's, molded the Amazonian region under the lenses of the developed world, as biological reservation to be preserved. The emergency of global environmental problems, with implications to the maintenance of life and of the biosphere (biodiversity loss, global heating, depletion of the layer of ozone), they served as background to increase the concerns to the importance and destiny of the tropical forests. A 'green calendar' requested by the countries of the south, contemplates the maintenance of the Amazonian region, projecting it in an including landing, in the international cooperation zone. The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest – PPG-7 appears as an emblematic case of insertion of the Amazonian region in an effort of global governance, and this process is guided by a multiplicity of actors, coalitions and strategies. In this way, originated from the social and environmental engagement in the plan of the Brazilian civil society and from the transnational movements, PPG-7 is an important component to the new definition of the environmental politics in Brazil, enlarging the public system and contributing to the germination of a global civil society connected by networks in the Amazonian region. The construction of polycentric and democratic governance – here is the challenge for a sustainable Amazonian region in the 21st century.

KEY WORDS: Amazon region, sustainability, sustainable development, globalization, global governance, international cooperation, Non-governmental Organizations, global civil society.

1000

“A consciência ecológica levanta-nos um problema duma profundidade e duma vastidão extraordinárias. Temos de defrontar ao mesmo tempo o problema da vida no planeta Terra, o problema da sociedade moderna e o problema do destino do Homem. Isto obriga-nos a repor em questão a própria orientação da civilização ocidental. Na aurora do terceiro milênio, é preciso compreender que revolucionar, desenvolver, inventar, sobreviver, viver, morrer, anda tudo inseparavelmente ligado” (Edgar Morin).

“Hoje temos a capacidade de transformar o mundo em um inferno e estamos em caminho de fazê-lo. Mas também temos a capacidade de fazer exatamente o contrário” (Herbert Marcuse).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

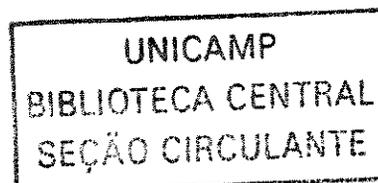
BASA – Banco da Amazônia S.A
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CQMC – Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
CI - Conservation International
ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
FOE - Friends of the Earth
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente
FAO – Fundo para a Alimentação
GEF - Global Environment Facility
G-7 – Grupo dos sete países mais ricos do mundo
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ – Agência de Cooperação Técnica da Alemanha
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IAG – International Advisory Group
ISA – Instituto Socioambiental
LBA - The Large Scale Biosphere-Atmosphere Experiment in Amazon
MIT – Massachusetts Institut of Technology
MMA – Ministério do Meio Ambiente
ONU – Organização das Nações Unidas
OMM – Organização Mundial de Metereologia das Nações Unidas
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONGs – Organizações Não-Governamentais

PPG-7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNMA – Programa Nacional de Meio Ambiente
PGC – Programa Grande Carajás
PD/A – Projetos Demonstrativos “A”
PPTAL – Projeto Integrado de Proteção das Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal
POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
RIO +10 – Cúpula mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
RMA – Rede Mata Atlântica
RESEX – Sub-programa de Reservas Extrativistas
SPVEA – Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia
SOPREN – Sociedade de Preservação de Recursos Naturais e Culturais da Amazônia
SIAMAZ – Sistema de Informação da Amazônia
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SEMAM/PR – Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
TCU – Tribunal de Contas da União
TCA – Tratado de Cooperação Amazônica
UNI – União Nacional Indígena
UNAMAZ – Associação das Universidades Amazônicas
UNSCCUR – Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização de Recursos
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
WWF – Fundo mundial para a Natureza
WHRC – Woods Hole Research Center

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
CAPÍTULO I – A (IN) SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL GLOBAL	21
1. CRISE E CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA	24
2. DO ECODESENVOLVIMENTO AOS MODELOS DE SUSTENTABILIDADE	30
3. GLOBALIZAÇÃO: INTERDEPENDÊNCIA E MULTIDIMENSIONALIDADE	41
4. A SOCIEDADE DE RISCOS E DANOS AMBIENTAIS GLOBAIS	46
CAPÍTULO II – A GOVERNANÇA NO CONTEXTO DA TEORIA E POLÍTICA INTERNACIONAL	55
1. TORNANDO COMPLEXO O SISTEMA DE PODER MUNDIAL: A NOÇÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL	57
2. PORQUE A QUESTÃO AMBIENTAL É EMBLEMÁTICA NA GOVERNANÇA GLOBAL	60
3. ATORES E ESTRATÉGIAS NA GOVERNANÇA GLOBAL	64
4. GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES GLOBAIS	69
CAPÍTULO III – A QUESTÃO AMBIENTAL NA AGENDA DA GOVERNANÇA GLOBAL E NACIONAL	73
1. MARCO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO	75
2. A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO E AS CONVENÇÕES GLOBAIS DE REGULAÇÃO	78
3. PROBLEMÁTICA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL	87

4. INFLEXÃO E GLOBALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: A QUESTÃO DA AMAZONIA	92
CAPÍTULO IV – O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: OCUPAÇÃO E DEGRADAÇÃO SOCIOAMBIENTAL	95
1. ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PLANEJANDO O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	96
2. OCUPAÇÃO E DEGRADAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: A EXPANSÃO CAPITALISTA NA FRONTEIRA	97
2.1 A Questão Fundiária e Exploração da Madeira	102
2.2 Frentes Garimpeiras	103
2.3 Impactos dos Grandes Projetos e Degradação Urbana	106
CAPÍTULO V – A AMAZÔNIA COMO QUESTÃO DA GOVERNANÇA GLOBAL: O PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG-7)	113
1. CRESCENTE CONSENSO CIENTÍFICO SOBRE PROBLEMAS AMBIENTAIS GLOBAIS E SEUS EFEITOS SOBRE A AMAZÔNIA	116
2. EXPANSÃO DO MOVIMENTO SOCIOAMBIENTALISTA NA AMAZÔNIA	120
3. MUDANÇAS COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O CLIMA DE PREPARAÇÃO PARA A ECO-92	127
4. EVOLUÇÃO E DESENHO DO PROGRAMA PILOTO	132
5. OS ESTADOS NACIONAIS FRENTE À (IN)SEGURANÇA GLOBAL	141
6. AMPLIANDO A ESFERA PÚBLICA: REDES DA SOCIEDADE CIVIL REGIONAL, NACIONAL E TRANSNACIONAL.	148
7. NO <i>FRONT</i> DA FLORESTA: PRESSÃO INTERNACIONAL	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
BIBLIOGRAFIA	181
ANEXOS	197



APRESENTAÇÃO

Refletir sobre a Amazônia¹ é sempre um imenso desafio, como a imensidão de suas culturas, águas e florestas. Desde os primórdios, uma multiplicidade de olhares, visões, racionalidades, apropriações, encantos e desencantos; descortinam os vários significados desta região dos trópicos úmidos. Como observou Oliveira (1994), a Amazônia é plural e complexa para ser decifrada com uma única 'chave-mestra', diante dos sistemas dinâmicos que circundam e envolvem diferentes e díspares realidades e lógicas.

As possibilidades de compreensão desse processo expansivo em curso, suas conseqüências, contradições e perspectivas, são variadas e dependem da construção de referenciais. Muitas interpretações são possíveis sobre a Amazônia, um espaço não plenamente estruturado, mais do que nunca constituído por forças antagônicas e concorrentes. A Amazônia apresenta-se como realidade complexa e multidimensional, moldada segundo racionalidades econômicas, políticas, ecológicas, culturais, mitológicas.

Ao contrário de noções correntes e ilusórias como 'vazio demográfico', 'pulmão do mundo', 'natureza intocada'; mistificações e reducionismos já tão criticados (AB'SABER, 1992; BENCHIMOL, 1992a; KITAMURA, 1994; GONÇALVES, 2001a), a Amazônia faz parte da história da penetração do capitalismo na fronteira, com sua lógica de dominação imanente. Neste sentido, a

¹ Pela exuberância e diversidade, é melhor falarmos em Amazônias. É útil esclarecer, desde já, que a Amazônia não é somente brasileira, ainda que boa parte dela – algo em torno de 60%, faça parte do Brasil. A Amazônia é uma região compartilhada por oito países. Esse estudo focaliza mais diretamente a Amazônia brasileira, pelos estudos e dados disponíveis, e por esta ter sido o alvo principal da comunidade internacional em relação aos temas globais que envolvem a floresta.

Amazônia, desde a década de 1960, foi sendo configurada pelo rastro de degradação socioambiental, no bojo do projeto desenvolvimentista conduzido pelo Estado, através de políticas fortemente direcionadas para um padrão de ocupação da fronteira, voltada para atender interesses dos grupos capitalistas, que se deslocavam para valorizar a região, sob a ótica de empreendimentos lucrativos e imediatos. A modernização conservadora, fomentada pelo crédito e incentivos fiscais, moldou o processo de desenvolvimento regional, facilitando a entrada de capital especulativo, desenfreando uma disputa pela posse da terra, acirrando conflitos e contradições em áreas rurais e urbanas e, fundamentalmente, estabeleceu uma abissal desigualdade na apropriação do espaço econômico, político e socioambiental da região.

Mais do que em qualquer época, a Amazônia contemporânea está sob tensão, em decorrência de sua importância para o desenvolvimento local, regional, nacional e global. Existem já indícios claros de uma consciência apontando para as oportunidades, perspectivas e serviços, advindos de uma gama incalculável de recursos naturais renováveis e não-renováveis, provenientes dos ecossistemas da região.

A reflexão sobre o desenvolvimento atual da Amazônia surge no contexto da politização da natureza, na valorização da região do ponto de vista da riqueza potencial de seus recursos, ou seja, do capital natural, que se converte em objeto de apropriação do meio natural como reserva de valor, se constituindo num mercado cada vez mais estratégico para as trocas comerciais. Evidente que a natureza vai se mercantilizando, oferecendo não somente bens materiais, mas fundamentalmente serviços ambientais demandados pelas economias mais industrializadas (BECKER, 2001).

Contudo, a questão da Amazônia não se reduz aos problemas globais. Envolve também o nível nacional e regional. No entanto, em todos os níveis é bastante evidente interesses, conflitos e cooperação. No nível global – a preocupação com a Amazônia resulta essencialmente dos benefícios que a conservação da floresta pode oferecer para a sobrevivência do planeta, considerando os efeitos devastadores que o desflorestamento e perda de diversidade biológica pode ocasionar para equilíbrio ecológico global. No nível nacional – a sociedade nacional coloca a região como fronteira de recursos, dentro do processo de expansão capitalista. No nível regional – reflete pluralidade de interesses e demandas de grupos organizados, que buscam estratégias e métodos diferenciados para o alcance de seus objetivos. Estes grupos heterogêneos modelam seus espaços na perspectiva de sustento e reprodução de suas vidas (espaço de proteção para o futuro).

Arena de infindáveis conflitos políticos, econômicos, socioambientais, ideológicos e territoriais, a região amazônica é, seguramente, um espaço estratégico para o desenvolvimento local, regional, nacional e global, tendo um papel de fundamental importância nos cenários que podem redefinir uma inserção vantajosa para todo o continente latino-americano, em particular, ao Brasil pela liderança que exerce no contexto das relações dos blocos regionais.

Interesses e projetos políticos ganham vigor na acalorada discussão sobre o desenvolvimento da região e seu lugar no mundo, pergunta-se: quem deveriam ser os principais beneficiários? Qual o modelo de gestão adequado para a promoção de um desenvolvimento duradouro? Quais os atores mais relevantes neste processo? Como fugir dos rótulos ‘regionalista’, ‘nacionalista’, ‘internacionalista’? Enfim, quais as disputas e tendências em jogo, que animam esta dinâmica?

Tendo por base o ideário do desenvolvimento sustentável, no sentido de formulação de políticas públicas (GUIMARÃES, 1997; FERREIRA, 1998), uma diversidade de atores constroem suas identidades, balizadas por alternativas capazes de reverter a crescente degradação dos ecossistemas naturais, considerando que o modelo de ocupação dominante na região, mostra-se claramente insustentável; exigindo uma nova mentalidade para conciliar produção econômica e conservação dos recursos naturais, devendo incorporar demandas diversas e permitir formas de cooperação na interface local/global.

O grande desafio consiste precisamente em que todos sejam beneficiados com esta nova proposta de desenvolvimento, que as alternativas de sustentabilidade não só melhorem a qualidade do meio ambiente global, no que tange a maximização dos serviços ambientais; mas também elevem o padrão de vida das populações regionais, e por conseqüência, promovam o desenvolvimento regional e nacional. O imperativo ético do desenvolvimento deverá estar na base, como fundamento do compromisso da atual geração com as gerações futuras – a *solidariedade sincrônica e diacrônica* (SACHS, 2000a: 49).

O fio condutor desta reflexão, parte da presença real e concreta da Amazônia e seu papel no contexto das relações intensificadas pela globalização, ou seja, de como esta região se incorpora no discurso e na agenda da governança global (*global governance*)². A transição do século XX para o século XXI, marca

² Expressão bastante controversa na literatura internacional e, ainda por incorporar-se ao vocabulário da língua portuguesa, governança constitui o desafio essencial para a gestão do presente e do futuro da humanidade. Seu alcance abrange do micro ao macro (povoados, municipalidades, cidades, estruturas nacionais, transnacionais e planetárias). *Governança global não significa governo mundial*, mas uma ação coletiva envolvendo múltiplos atores com a finalidade de gerir problemas comuns, que melhorem as condições de vida no planeta. Dentre as iniciativas mundiais está a Agenda 21 e a Nossa Comunidade Global (*Our global neighbourhood*, 1995).

um período de profundas transformações e demandas de mecanismos de regulação no interior do sistema mais amplo de governança global. A reforma e legitimação da Organização das Nações Unidas – ONU, como instância supranacional capaz de dirimir conflitos e promover a cooperação, está no centro das relações internacionais contemporâneas, e é um dos maiores desafios da governança em nível mundial. Cogita-se que os países ricos devem gastar 0,7% do seu PIB em ajuda aos países em desenvolvimento, no combate a pobreza e degradação ambiental, além do fundo mundial constituído de pelo menos 0,1% sobre transações financeiras do mercado de capitais, a chamada ‘Taxa Tobin’ (em referência ao premio Nobel de economia de 1981, James Tobin). A democratização do Conselho de Segurança, e não somente seu alargamento, constitui também um dos aspectos decisivos para uma nova ordem internacional fundada no interesse coletivo dos povos.

Os processos de governança (econômica, financeira, ambiental, etc.), articulados entre si numa teia complexa de relações, sendo antes de tudo relações políticas, podem acentuar as desigualdades e conflitos entre os povos, mas podem também resultar em laços de parceria e ajuda mútua. Neste sentido a política é um processo ambíguo, pois manifesta simultaneamente, uma luta dos indivíduos e dos grupos pelo poder, que os vencedores utilizam em seu proveito, e um esforço para construir uma ordem social visando o bem de todos.

É dentro desta perspectiva que a problemática ambiental pode ser abordada, como uma questão política para a sociedade, onde as possibilidades de cooperação e do conflito estejam presentes, como formas de superação e exercício democrático. O impasse colocado pela crise ecológica depende, no entanto, de uma abordagem crítica, não neutra, sobre as causas da degradação na interface da relação homem/natureza.

Uma das formas de inserção da Amazônia neste processo tem ocorrido pelas pressões dos movimentos ecológicos, notadamente dos países desenvolvidos e grupos ambientalistas transnacionais. A Amazônia e suas florestas, como símbolo maior do ambientalismo ocidental vai se constituir num dos focos das preocupações globais. Não por acaso, no imaginário ecológico internacional e dos centros mais urbanizados do país, a Amazônia existe unicamente pela simbologia da floresta.

Certamente o recurso mais valioso da Amazônia são as suas florestas e a sustentabilidade delas requer uma outra perspectiva.

“O desafio da sustentabilidade da floresta amazônica aponta para o desafio da aquisição de uma racionalidade que possa associar, unir, ligar em um raciocínio lógico as diferentes dimensões que compõem esta realidade e, ao mesmo tempo, possa descobrir sob que diálogos de antagonismos as diversas dimensões intervêm na constituição desta realidade, por intermédio dos atores sociais sujeitos das dialógicas” (STROH, 1998).

Neste sentido, a emergência de problemas ambientais como perda de biodiversidade e as mudanças climáticas na década de 1980, motivaram uma crescente preocupação com as florestas tropicais, e a Amazônia Brasileira, pela dimensão territorial e posição diferenciada que ocupa no cenário geopolítico da América do Sul, tornou-se centro das atenções da Comunidade Internacional, notadamente pelos riscos eminentes que a destruição da maior floresta do mundo poderia acarretar para o equilíbrio ecológico global.

A compressão espaço-tempo atinge inexoravelmente os espaços socialmente produzidos na Amazônia, as alianças políticas são abaladas e outras contradições surgem, na modelagem de uma outra sociedade a ser inventada.³

“As relações mundiais contemporâneas impõem outras circunstâncias históricas de inserção da Amazônia na dinâmica global, de onde a região reemerge com feições e paradoxos acentuados. Quanto a mais a região é vista como espaço geopolítico, um patrimônio da humanidade, um banco genético planetário, mais as contradições pretéritas e presentes dos ciclos históricos da acumulação originária, do capitalismo internacional, da economia mundial ganham complexidade no plano local” (SILVA, 1997: 4).

Considerada como *the last frontier* – a última grande fronteira de recursos, num processo secular de ocupação desordenada e degradação de seus recursos naturais; a região amazônica molda-se num cenário estratégico de reestruturação do capitalismo contemporâneo, ressaltando-se dentre outros aspectos, a sua rica sociobiodiversidade – diversidade cultural e banco genético da sociedade futura e a função ímpar das florestas em seqüestrar carbono da atmosfera, contribuindo de forma decisiva na regulação dos processos climáticos em âmbito mundial. O problema da mudança climática torna-se uma questão crucial na governança global (LEIS & VIOLA, 2001).

A Amazônia brasileira atraiu atenção pela elevada progressão de índices de desmatamento, que estariam interligando questões vitais para a manutenção do desenvolvimento global, comprometendo reservas estratégicas em termos de

³ A idéia de invenção da Amazônia aparece em Mendes (1977).

insumos e serviços provenientes da natureza. Veio a público a tese da “desordem ecológica planetária” como configuração do cenário que as sociedades estavam optando, tendo em vista a adoção do modelo industrialista-consumista desenfreado, ávido de recursos cada vez mais escassos, comprometendo a própria sobrevivência da espécie humana (ALTVATER, 1989a; LEIS & VIOLA, 1991).

Nesta perspectiva, os desmatamentos e a degradação socioambiental tornou a Amazônia vulnerável às críticas e pressões externas, colocando em xeque os limites da soberania brasileira. No entanto, as causas mais profundas devem ser buscadas na hegemonia de um modelo produtivo-consumista, que impõe custos consideráveis às regiões periféricas, notadamente pela pressão da dívida externa, que asfixia as tentativas internas de desenvolvimento regional equitativo, combinando modelos alternativos de baixo impacto sobre o meio ambiente.

“Muitas causas da destruição são amplamente conhecidas, assim como, por exemplo, estímulos para investimentos ecológica e economicamente errados ou uma política de colonização socialmente irresponsável. Muitas vezes, são subestimados ou não considerados, os processos fundamentais de descapitalização da economia brasileira, por um lado em sua inter-relação com o consumo de recursos naturais pelos países industrializados, e, por outro lado, em sua debilidade com relação a capacidade de inovação e de investimento, esta baseada numa política internacional a nível financeiro e de pagamento de dívida ecologicamente irracional” (HAGEMANN, 1994).

Os principais responsáveis pela desordem da biosfera e degradação ambiental no planeta são os países desenvolvidos, que mantêm padrões insustentáveis de produção e consumo - “american way of life”. A dependência

financeira, política e tecnológica de regiões mais desenvolvidas do país e do mundo, resultam em trocas comerciais desiguais, considerando a posição desvantajosa da Amazônia que se apresenta como simples fornecedora de matérias primas, pressionando a base de recursos naturais da região e levando conseqüentemente a degradação dos ecossistemas.

De fato, "Os mecanismos financeiros internacionais têm acentuado a crise até extremos dramáticos e sua manifestação mais ostensiva é a gigantesca dívida externa, que conduz as políticas de exportação que comprometem o patrimônio natural para cobrir os elevados juros da dívida" (LEIS & VIOLA, 1991: 30). A política oficial do governo brasileiro para a Amazônia, sobretudo a partir da década de 80, expressa na criação do Programa Grande Carajás - PGC, tinha exatamente este propósito, de garantir divisas para superar o período crítico de crise mundial e de dar continuidade ao desenvolvimento regional (BECKER, 1991).

Os temas ecológicos adquirem densidade política através da mobilização da sociedade civil e passaram a serem incorporados na agendas dos governos em nível nacional e internacional. No caso da Amazônia, ganha enorme visibilidade à percepção de problemas, cujos efeitos globais traduzem preocupações e efeitos mais diretos para o modelo hegemônico de desenvolvimento, dependente de recursos naturais na sua matriz energética.

A percepção dos países industrializados e a retomada das negociações no eixo da cooperação norte-sul nesta sensível área move-se tendo por fundamento a defesa de seus interesses de segurança interna, do que depende da segurança mais ampla dos sistemas ecológicos mundiais – a segurança global. No entanto, essa conjuntura internacional molda-se no cenário de arranjos e redes densas e

complexas, de governos e movimentos da sociedade civil, notadamente grupos ambientalistas, movimentos sociais e políticos que conseguem se globalizar, galvanizando forças e visibilidade no arco das alianças hegemônicas.

Ganha terreno as representações exógenas sobre os problemas ambientais na Amazônia, minimizando outras questões não menos relevantes como degradação urbana, poluição dos rios e outras formas de deterioração do meio ambiente regional que afetam as comunidades locais.

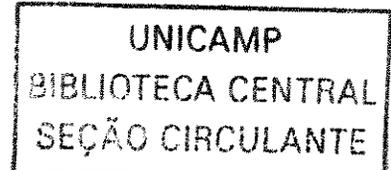
Com efeito, a partir da década de 1990, sob o signo da sustentabilidade, o Brasil projeta-se como ponto de referência da cooperação internacional pelas vantagens comparativas que emergem de sua rica biodiversidade e seus impactos sobre o meio ambiente planetário, e particularmente a Amazônia torna-se um vasto espaço para investimentos e implementação de programas, projetos e pesquisas voltados para a conservação da natureza e experiências sustentáveis, como o Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA, Experimento de Grande Escala Biosfera-Atmosfera – LBA (The Large Scale Biosphere-Atmosphere Experiment in Amazonia), Fundo para o Meio Ambiente Global – GEF (Global Environment Facility), Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG-7 (The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest), dentre outros, além do envolvimento de Universidades e Instituições externas com o propósito de alocar recursos humanos e tecnológicos para promover o desenvolvimento sustentável na região, o que poderia indicar à inserção do país no “Sistema Financeiro Verde”(VIGEVANI, 1997).

Acrescente-se também a mobilização de movimentos ativistas transnacionais, como o Greenpeace, Fundo mundial para a natureza - WWF

(World Wildlife Fund), Conservation International - CI, Friends of the Earth - FOE, dentre um número expressivo de ONGs e redes da sociedade civil – do local ao global. No plano sub-regional, vale ressaltar outras iniciativas convergentes, como o Tratado de Cooperação Amazônica -TCA, assinado em 1978, a criação da Associação das Universidades Amazônicas – UNAMAZ, em 1987, e a implantação do Sistema de informação da Amazônia – SIAMAZ, em 1992; que tem permitido a integração, trocas de experiências e avanços institucionais consideráveis entre os países que formam a Pan-Amazônia. Nesta perspectiva, a Amazônia brasileira tem sido alvo da cooperação multilateral e de *campaigners*, envolvendo a participação de vários países, instituições financeiras e segmentos da sociedade civil mundial, tendo em vista o desafio da gestão coletiva das crises ecológicas globais (LIPIETZ, 1997).

De fato, a Amazônia deixou de ser apenas uma questão regional e nacional; constituindo-se agora num espaço plasmado por forças, movimentos e atores transnacionais, alcançando uma relevante importância na agenda da política mundial. Cabe equacionar as condições de inserção do espaço amazônico na gestão dos problemas ambientais em escala planetária, e como este processo pode reverter na maximização de benefícios para a região.

A gestão desse processo configura um espaço propriamente de governança, envolvendo além da esfera estatal, uma rede de atores dos mais localizados aos mais globalizados - movimentos sociais e ecológicos, sindicatos de trabalhadores, empresários, pequenos produtores, moldando um espaço público ampliado, na perspectiva de um espaço público transnacional (LEIS, 1996).



Os processos de interdependência política, social, econômica e ecológica, moldados pela aceleração da globalização, colocam em evidência o significado geopolítico da Amazônia para o mundo, considerando a crise do paradigma produtivista (que fundamenta o crescimento ilimitado) e a crescente politização da natureza (valorização do capital natural). Desse modo, sua posição singular na ecopolítica internacional ganha centralidade nos debates sobre estilos de governança para o alcance da sustentabilidade planetária, e a cooperação internacional no que tange à problemática ambiental, constitui-se num dos principais mecanismos de regulação para a consecução do desenvolvimento sustentável global.

Em suma, pela sua privilegiada geografia, estruturas geológicas, diversidade cultural de suas populações e detentora de inestimável patrimônio de florestas (sociobiodiversidade), recantos ecoturísticos, jazidas minerais e mananciais de água doce: bens absolutamente vitais na aurora do novo milênio – *commodities* do futuro; a maior fronteira de recursos naturais do planeta – megabioma que desafia saberes tradicionais e o conhecimento científico, diante das potencialidades e serviços que pode disponibilizar - biotecnologia, seqüestro de carbono, ciclos hidroquímicos, dentre outros (FEARNSIDE, 1996; KITAMURA, 1997); tem uma importância fundamental na gestação de um novo modelo de civilização – com a utilização racional de sua biomassa, conciliando o desenvolvimento sócio-econômico com a proteção do meio ambiente no plano local, regional, nacional e global.

A análise que ora apresentamos como estudo de caso, apresenta a experiência do PPG-7, como marco emblemático da cooperação internacional

norte-sul na promoção do desenvolvimento sustentável no contexto da Amazônia, denominada também cooperação internacional vertical (ARAGÓN, 1997), ou ainda como esforço transnacional no enfrentamento das mudanças do meio ambiente global. O PPG-7 representa, portanto, uma parte importante da agenda complexa pela governança ambiental do planeta, que se estabeleceu com maior vigor fundamentalmente na década de 1970 e tem evoluído até o presente momento, chegando no limiar do século XXI para mais uma rodada de discussões sobre a sustentabilidade planetária na África do Sul, em setembro de 2002.

Todavia, ainda que o objetivo principal esteja voltado para os processos emergentes que originaram esse programa de cooperação, a análise em tela buscará apreender um fluxo histórico para frente e para trás, localizando o PPG-7 no interior dessa dinâmica de caráter mais amplo. Neste sentido, pretende-se responder algumas questões, tais como: a) quais os fatores que colocaram, neste período, a Amazônia no centro do debate internacional sobre meio ambiente, com ênfase na questão das florestas, e que propiciaram as condições para iniciativas como o PPG-7? b) o que é PPG-7 e quais os seus objetivos? c) qual a lógica e dinâmica dos atores do ambientalismo *strito sensu* na modelagem do programa (conflito/cooperação) e na visão sobre a região? d) o PPG-7 como estratégia de cooperação multilateral reflete um avanço na construção da governança global? Portanto, do ponto de vista do PPG-7, segurança ambiental na esfera transnacional e a promoção do desenvolvimento sustentável no contexto das políticas públicas brasileiras constituem aspectos relevantes da inserção amazônica na governança global.

A escolha desse programa de cooperação internacional se baseia menos nos resultados programáticos e no montante de investimentos e recursos alocados, ainda que estes estejam sendo favoráveis para mitigar os graves problemas derivados do modelo predatório em curso; mas fundamentalmente, na importância desse momento histórico para a compreensão do conjunto de transformações ocorridas neste período na Amazônia, que mostra o embrião de um novo padrão de governança, tendo uma sociedade civil global em plena articulação e expansão na Amazônia, apontando para uma ação política cada vez mais polêntrica. Esta é a hipótese fundamental que norteia este trabalho.

Todavia, é importante frisar que pelos limites inerentes a uma pesquisa acadêmica, não existiu o propósito de realizar uma investigação cronológica e exaustiva do PPG-7, muito menos de uma avaliação de seus resultados, e sim de refletir sobre seu significado sócio-político como iniciativa transnacional para o enfrentamento da problemática ambiental global. Importa apreender os condicionantes históricos, políticos, sociais, econômicos e ambientais para a compreensão dos processos de emergência e institucionalização derivados desta problemática, situando os interesses envolvidos, a participação dos atores, os temas polêmicos e o caráter inovador em termos de cooperação internacional na região.

A agenda programática do PPG-7 também pode ser analisada como esforço de aplicação da *Agenda 21*, que consubstancia a busca de amplos processos de governança, com destaque para uma ampliação dos processos participativos e democráticos de forma abrangente.

“A Agenda 21 aprovada na Conferência do Rio, justamente por configurar uma macroagenda, uma agenda equilibrada que exprime a necessidade da negociação global em torno das questões inerentes a problemática Norte-Sul, incorpora esse elemento de visão de futuro ao consolidar um programa de princípios de cooperação capazes de alterar a dinâmica simplista das relações custo-benefício” (LAFER, 1994: 40-41).

Todavia, a Amazônia está envolta num cenário de crise do capitalismo, decorrente da modernidade industrial, onde o domínio do homem sobre a natureza adquire uma dimensão vital no processo histórico de mundialização. A crise ambiental – um dos sinais mais visíveis da crise de civilização, impregnada e impregnando as dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais, religiosas e éticas; assume uma importância crucial no projeto da crítica da modernidade e no horizonte da pós-modernidade, colocando em evidência a insustentabilidade do atual modelo civilizatório.⁴

Com efeito, a irrupção da crise ecológica global no último quartel do século XX, rompendo fronteiras nacionais e transbordando em *global commons* – notadamente os problemas derivados das mudanças climáticas – o chamado aquecimento global (*global warming*), dentre uma cadeia complexa de fenômenos intensificados pela revolução industrial, desde fins do século XVIII, e a crescente escassez de recursos estratégicos para a humanidade – como exemplo a água; tornou-se uma questão absolutamente fundamental que interroga as forças da sociedade moderna e desafia estruturas e processos de governança – do local ao global, diante do futuro sombrio e incerto, mas também utópico que anuncia o novo século.

⁴ “A questão ambiental emerge como uma crise de civilização, caracterizada por três aspectos fundamentais de fratura e renovação: a) os limites do crescimento e a construção de novo paradigma de produção sustentável; b) o fracionamento do conhecimento e a emergência da teoria de sistemas e o pensamento da complexidade; c) o questionamento à concentração do poder do Estado e do Mercado, e as reivindicações da cidadania por democracia, equidade, justiça, participação e autonomia” (LEFF, 1999: 112).

O espectro do comunismo com a queda do muro de Berlim e a derrocada do regime soviético, deu lugar ao espectro da desordem global da biosfera (lembrando o Manifesto Comunista, Alain Lipietz diz que o 'o espectro que assola o mundo é o radicalismo ecológico'), cuja percepção na década de 1970, trouxe a consciência da necessidade de gerenciamento de problemas que afligem a todos indistintamente, ainda que com graus distintos de intensidade e impactos nas sociedades.

As últimas décadas do século XX entraram para a história, como período marcado por transformações profundas e radicais na dinâmica do capitalismo mundial, acentuando as contradições de um modelo de desenvolvimento sob a ótica do *fordismo-fossilista* (ALTVATER, 1995), *liberal-productivismo* (LIPIETZ, 1991) que, ao promover a acumulação de riquezas, produz desigualdades sociais alarmantes entre indivíduos e nações, e consome vorazmente a base de recursos naturais existentes no planeta. O impasse ecológico contemporâneo representa a face dramática do esgotamento desse modelo, fundado na racionalidade instrumental, que gera padrões de produção e consumo insustentáveis e contribui para uma crise de civilização sem precedentes⁵.

Os efeitos desestruturadores da lógica hegemônica do capital sobre a natureza, transformada e recriada, na perspectiva da mercantilização e apropriação privada de bens (fruto do progresso material, domínio da técnica e da ciência); traz em seu bojo a pobreza e a destruição em escala progressiva dos ecossistemas terrestres, como produtos da abissal assimetria entre povos nos seus diferentes estágios de desenvolvimento.

⁵ A denominada 'crise de civilização' remete a uma visão mais abrangente e universal dos problemas da humanidade. Ver com mais detalhes em Boff (1993), Leis (1999) e Santos (1997).

Segundo o relatório anual da ONU sobre população para 2001, houve um aumento significativo no uso de recursos naturais por parte da população mundial. Isso já está causando problemas graves em alguns lugares, notadamente os países mais pobres, que sofrem diretamente efeitos drásticos do subdesenvolvimento. Cerca de 1,1 bilhão de pessoas já não tem acesso a água limpa. Se o ritmo do consumo continuar assim, “em 2050, 4,2 bilhões de pessoas estarão vivendo em países que não poderão garantir a quota mínima de 50 litros de água por pessoa para as suas necessidades básicas”. Mas a possível falta de água não é o único problema decorrente desse consumo desenfreado. As florestas tropicais estão sendo cada vez mais devastadas, com perda considerável de biodiversidade e conseqüências climáticas imprevisíveis.

A inserção contemporânea do Brasil na agenda da governança global, sobretudo nas últimas décadas, ainda que limitada na capacidade de influenciar grandes decisões no tabuleiro da *polity* planetária, tem se mostrado relevante e crescente, no jogo das negociações de temas transnacionais complexos como direitos humanos, migrações, meio ambiente, minorias raciais, narcotráfico, violência, dentre outros. A marca característica da política externa brasileira tem se pautado pelo multilateralismo (MIYAMOTO, 2000) – eixo basilar nas relações internacionais que tem sido a tônica da diplomacia brasileira nos diversos fóruns e conferências internacionais, visando a construção de consensos possíveis para uma integração mais igualitária entre os povos.

O Brasil, depois de assumir uma posição conservadora na Conferência de Estocolmo, quando liderou um grupo de países contrários a defesa de medidas de proteção ao meio ambiente global, foi gradativamente revendo suas posições nas

décadas subseqüentes, sob o crivo da participação da sociedade civil no decorrer do processo de redemocratização, atingindo uma relativa maturidade institucional que se configurou nos avanços da Constituição de 1988, notadamente dando um passo extraordinário em direção a uma política mais efetiva, em termos de garantir o desenvolvimento nacional em consonância com a proteção ambiental. No início da década de 1990, com a realização da RIO-92, a posição brasileira reafirmou os compromissos com a cooperação multilateral, nas diversas temáticas e acordos assinados. Isto confere a nação brasileira um papel estratégico na construção de uma nova ordem mundial, reunindo condições excepcionais para contribuir na tessitura de um novo patamar civilizatório.⁶

Este trabalho é uma contribuição ao estudo das Relações Internacionais na Amazônia, ou mais precisamente – *Relações Globais*, como buscamos demonstrar nesta reflexão, considerando que a dinâmica política não está centrada no *pensamento único estatal*, mas em algo mais complexo e abrangente – forças, interesses e movimentos passam a orientar e governar os processos políticos na Amazônia.

A rigor, a história desta região tem sido o processo de inserção da socioeconomia regional na divisão internacional do trabalho, que define o lugar e sua importância no conjunto da produção e reprodução do capitalismo em escala nacional e internacional. A presente abordagem focaliza um estilo de inserção regional e, por consequência, da sociedade nacional brasileira, no sentido amplo,

⁶ A singularidade do Brasil no contexto das potências ambientais do planeta, sobretudo através do aproveitamento racional de seus recursos naturais e diversidade ecossistêmica, “conferem dimensão global aos problemas ambientais do país e impõem a participação obrigatória do Brasil nos esforços multilaterais em busca de soluções para os desequilíbrios planetários” (GUIMARÃES, 1992: 49).

nas relações de cooperação norte-sul; notadamente lançando um olhar nos condicionantes históricos, com as implicações políticas, econômicas, sociais e ambientais, que fizeram emergir atenções mundiais para a Amazônia no contexto da emergente sociedade global.

Neste sentido, este trabalho apresenta-se estruturado em 5 capítulos. Os dois primeiros capítulos abordam processos históricos em curso que recobrem e fundamentam toda a pesquisa, com suas implicações teóricas e políticas, ou seja, alimentados pela intensa controvérsia, as reflexões sobre governança, globalização, sustentabilidade, se colocam como campos férteis de análise, em busca de sistematizações, conformando mudanças paradigmáticas no interior das questões suscitadas pelo desenvolvimento. São processos multidimensionais, fortemente convergentes na tentativa de explicar a dinâmica das relações no mundo atual.

O capítulo I apresenta um quadro de impasse que a crise ecológica tem sinalizado, a emergência do ambientalismo forjando o paradigma da sustentabilidade e a intensificação dos processos de globalização, trazendo em seu bojo impactos diferenciados nos diversos domínios da atividade humana, em particular, a crescente degradação do meio ambiente local e global. O capítulo II focaliza as questões derivadas do processo de governança global e suas repercussões mais diretas com a problemática ambiental, ou seja, a natureza e as peculiaridades da crise ecológica trazem apelos consideráveis para iniciativas em termos de políticas de governança.

O capítulo III aborda a inserção da temática ambiental na governança do planeta, traçando uma linha de processos que evolui da Conferência de Estocolmo/1972 até a Conferência do Rio/1992. A questão ambiental brasileira é

discutida no contexto da expansão do ambientalismo e a questão da Amazônia surge no processo de globalização da agenda nacional. Ainda que o nosso tema central seja a Amazônia, a problemática regional aparece num processo histórico que evolui do contexto internacional, passando pela inserção nacional e desaguardo nas questões regionais/locais. Evidente que esse processo é dialético e articulado numa dinâmica onde as variáveis no tempo e espaço se atravessam e se influenciam mutuamente. No capítulo IV, o foco da análise é a ocupação e degradação sócioambiental da Amazônia, como estratégia de geopolítica ainda muito presente, que catalisou graves problemas para a região, como a questão fundiária, indígena, poluição de rios, desestruturação através de enclaves econômicos, degradação urbana e, sobretudo, moldou um modelo de ocupação predatório e insustentável ainda longe de ser rompido. Finalmente, o último capítulo discute a problemática amazônica na agenda da governança nacional e global, tomando como exemplo o PPG-7, como contribuição ao processo de cooperação internacional na área ambiental.

CAPÍTULO I

A (IN)SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL GLOBAL

O sentido de dualidade de forças e projetos antagônicos exprime a tensão da contemporaneidade – de um lado, a manutenção de uma mentalidade utilitarista e predatória, uma lógica de destruição em curso, cuja essência se manifesta no primado da racionalidade técnica-instrumental, numa relação que coloca os recursos naturais como objeto de apropriação a serviço de uma minoria (países e pessoas) – “bens oligárquicos” (ALTVATER, 1995); em detrimento de um bem estar social coletivo. Em oposição, busca-se somar esforços em torno da perspectiva sustentabilista, onde a proteção do meio ambiente tem uma importância fundamental diante das políticas de desenvolvimento. Os desdobramentos dessa clivagem no interior do ambientalismo mundial, manifesta um dos impasses do atual modelo civilizatório (CALDWELL, 1990; VIOLA, 1992; PAEHLKE, 1989).

O enfrentamento da problemática ambiental no espaço global tornou-se um dos grandes desafios contemporâneos, alcançando uma posição singular na agenda política mundial, passando a ser considerado um desafio paradigmático no âmbito das relações internacionais, diante do padrão hegemônico de desenvolvimento, centrado numa matriz de produção e consumo altamente danoso para a manutenção da vida no planeta. Apesar do significativo impacto da ‘consciência ecológica’ na agenda internacional, deflagrada oficialmente na década de 70 com a Conferência de Estocolmo, estendendo-se gradualmente nos anos subseqüentes até a realização da ECO/92; pode-se ainda constatar um déficit de políticas ambientais de caráter global, face a crise ecológica sem precedentes nesta virada de milênio.

Apresenta-se ainda hegemônica a crença no progresso material e expansão ilimitada da capacidade produtiva do homem – lógica que proporciona a livre mercantilização de bens e valores produzidos socialmente, constituindo o substrato ideológico da razão instrumental na cultura moderna. De modo paradoxal, a desintegração do socialismo soviético, as exigências de reestruturação do capitalismo e os limites da exploração do meio ambiente, puseram fim às utopias centradas no desenvolvimento industrial e o ideal de felicidade que este anunciava.

No século XXI, já não há como desconhecer a gravidade dos problemas ambientais globais, notadamente o aquecimento da terra, a depleção da camada de ozônio, perda de diversidade biológica, desertificação, poluição dos mares, enfim, um conjunto de fenômenos ambientais transnacionais. O impasse ecológico coloca de forma radical, a necessidade inadiável de se repensar as relações entre as sociedades humanas e a natureza, diante dos processos de reestruturação política, institucional e econômica que vem se configurando em escala planetária; cujas conseqüências são decisivas para os rumos da humanidade na aurora do terceiro milênio.

A complexidade e incertezas do mundo contemporâneo, sobretudo a partir da década de 1980, com a aceleração da globalização, anunciam a indesejada guinada para o caos, caso não se estabeleça uma contratualidade ecológica mundial, um necessário comprometimento com o futuro, onde possam emergir padrões de sociabilidade em bases sustentáveis. São visíveis os esforços na direção de ações cooperativas que transcendem interesses segmentados, tornando-se cada vez mais abrangentes e universalistas. As políticas

contemporâneas de governança, ainda que limitadas, colocam-se firmemente na busca de alternativas para um melhor gerenciamento dos problemas da humanidade. No entanto, o caráter assimétrico da interdependência coloca em desvantagem os países com menor poder de pressão política, tendo os mesmos que assumir e internalizar os efeitos perversos do crescimento econômico global.

A idéia geral desta reflexão neste capítulo consiste em apresentar uma discussão de caráter histórico sobre sustentabilidade e globalização, enfatizando a complexidade e riqueza dessas realidades paradigmáticas para a compreensão da problemática ambiental contemporânea. No contexto da globalização, a questão da *sustentabilidade* do desenvolvimento traduz uma inquietação e desafia o *status quo* científico, ainda preso à reflexão estreita e fragmentado da realidade, na medida que envolve um esforço transdisciplinar, pois como argumentam os promotores da *Ecological Economics*, "Nenhuma disciplina tem a precedência intelectual numa tentativa tão importante quanto a de assegurar a sustentabilidade" (CONSTANZA, 1991: 3).

Obviamente que a 'consciência ecológica' vai se formando nas lentes de um movimento ambientalista multissetorial, chamando atenção para um projeto político transformador e, até mesmo vital para o futuro da humanidade (LEIS & D'AMATO, 1995). Neste sentido, busca-se fazer um recorte sobre o ambientalismo, seu papel histórico como catalisador das lutas em defesa do meio ambiente e propagador de uma nova concepção de sociedade.

1. CRISE E CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA

À luz da experiência histórica, notadamente no período subsequente à segunda guerra mundial e nas décadas seguintes, os desdobramentos da crise ecológica no contexto da guerra fria, em particular, a eminência de um confronto atômico, cristalizam ameaças num patamar diferenciado, colocando em risco a sobrevivência do planeta. Neste sentido, é possível fazer uma associação direta entre o período pós-guerra e a expansão do ambientalismo, visto que a crise ecológica reflete um impasse na perspectiva do modelo de desenvolvimento, e o ambientalismo não deixa de ser uma forma de resistência ao status quo, postulando um projeto alternativo de caráter político, embora com diferentes nuances e estratégias.

A crise ecológica contemporânea colóca em xeque de forma aberta e radical, o projeto de modernidade baseado no progresso técnico e material ilimitado, construído a partir do século XV, com os grandes descobrimentos e expansão ultramarina dos países colonizadores, impulsionada pelo paradigma cartesiano, que estabeleceu as bases da ciência moderna. As preocupações com o equilíbrio ecológico não são recentes, de alguma maneira sempre estiveram presentes na evolução e desenvolvimento das sociedades humanas.

O sentido moderno da noção de sustentabilidade, está relacionado a problemática da crise da modernidade no contexto da sociedade global, onde afloram mais intensamente, contradições determinadas historicamente entre homem/natureza. Este texto defende a tese de que a crise ecológica contemporânea é parte indissociável e substantiva da crise da civilização, que apresenta também um caráter multifacetado, visto que estão presentes aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais, éticos, religiosos, etc...

O domínio da razão instrumental (ADORNO & HORKHEIMER, 1985), sobretudo nos períodos subseqüentes à dupla revolução (francesa e inglesa), moldou o processo civilizatório, sob a dinâmica da acumulação capitalista, intensificando os movimentos de expansão territorial e subordinação das formas de trabalho, dentro da lógica de 'valorização' do capital'. O modelo de desenvolvimento baseado em combustíveis fósseis, que conforma a voracidade energética intensificada na segunda metade do século XX, com o boom das economias industrializadas (capitalistas e socialistas), apesar da prosperidade econômica trazida para muitos; tem se mostrado insustentável para a sobrevivência do planeta como um todo. Neste sentido, "a crise atual representa nada menos que o esgotamento de um estilo de desenvolvimento que tem se revelado ecologicamente depredador, socialmente perverso e politicamente injusto" (GUIMARÃES, 1992: p. 89).

No século XXI, não é mais possível minimizar os efeitos da crise ecológica, inserida dramaticamente na globalização. A "escassez ecológica" retrata a dramaticidade e extensão da crise da sociedade moderna (OPHULS, 1977; GUIMARÃES, 1991; PÁDUA, 1992a). A finitude dos recursos naturais, algo menosprezado pela economia neoclássica, constitui-se num dado de realidade que não pode ser ignorado.

A base ecossistêmica, que depende de tempo e condições orgânicas favoráveis para sua renovação, manifesta sobrecarga e responde trazendo ameaças para a reprodução das espécies como um todo. Contudo, parece haver uma certa lacuna nos estudos sobre os determinantes da crise socioambiental, que explicariam a insustentabilidade do estilo atual de desenvolvimento, sem

relacionar e analisar de forma suficiente as implicações econômicas, sociais e políticas do processo de globalização, mais precisamente da intensificação recente, que descortina novos espaços para valorização do capital, acentuando as desigualdades e estabelecendo novos conflitos territoriais ou “distribuição ecológica” de conflitos (MARTINEZ-ALIER, 1997).

Parece que não há uma vontade política suficiente, para um enfrentamento sistemático desses problemas, por parte, sobretudo, dos países mais ricos, que são, em última análise, os principais responsáveis pelos indicadores de poluição planetária, notadamente pela utilização de energia fóssil, que é o principal responsável pelo efeito estufa. Certamente, o modelo preconizado pelo neoliberalismo, aciona mecanismos de pressão destruidora, em relação as fontes de recursos naturais; limitando a capacidade da ação estatal, através da implementação de políticas ambientais.

Desse modo, o processo de globalização cria obstáculos para a efetivação dos direitos democráticos, onde se inclui o direito ao ambiente sadio e a qualidade de vida (ALTVATER, 1999). “A crise ecológica global resulta da anarquia na exploração e gestão dos bens comuns da humanidade por parte de atores políticos e econômicos orientados por uma racionalidade individualista e instrumental” (LEIS, 1995: 26).

A consciência dos problemas ambientais possui raízes históricas, que ao longo de seu percurso, vem estruturando diferentes formas de percepção da sociedade e, por consequência, modos distintos de compreender a relação dos homens com a natureza. A natureza dessas relações está fortemente condicionada pela estrutura hegemônica da sociedade, definida pelo caráter

político-ideológico, sociais, econômicos, religiosos e éticos. Portanto, a origem e evolução dessa consciência estão diretamente ligada ao desenvolvimento histórico das sociedades humanas, suas estruturas de poder e valores dominantes, assim como momentos de continuidade e ruptura.

A formação do pensamento ambientalista, deriva de múltiplas orientações e projetos sociais, o que o torna altamente complexo, mas, ao mesmo tempo, de extrema riqueza para uma avaliação do alcance de suas propostas na sociedade contemporânea. Não cabe aqui fazer uma reconstituição histórica do ambientalismo, mas tão somente sublinhar a existência de um mosaico de visões e ideologias, que marcam o pensamento ambiental: das preocupações de caráter preservacionistas e conservacionistas, ao amadurecimento de uma consciência crítica mais contundente, do modelo industrial de crescimento econômico, que vai questionar a insustentabilidade da sociedade moderna. Este enquadramento serve apenas como recurso de análise, pois o referencial interpretativo do pensamento filosófico ambiental é bastante diverso.

O pensamento ambientalista começa a se constituir no século XVIII, impregnada de romantismo e idealizações sobre uma certa condição de felicidade humana, mas também imbuída da visão crítica do utilitarismo da nova sociedade industrial emergente. Uma das raízes do ambientalismo é exatamente a radicalidade na rejeição do paradigma científico moderno, preconizados por Bacon, Newton e Descartes; onde a natureza é vista de forma instrumentalizada, como um mecanismo a ser apropriado e transformado pelo homem.

A negação da modernidade enquanto progresso material, fruto da dominação do homem sobre a natureza, acompanha o pensamento ambientalista

até a segunda metade do século XX. A explosão de bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki, no Japão, e o conflito bélico instalado no pós-guerra, criando impérios militares polarizados entre Estados Unidos e União Soviética, colocam a biosfera sob ameaça permanente da guerra fria, provocando reações de grupos antinucleares.

Esta discussão tem grande importância para os debates que vão se seguir nas próximas décadas, pois fornece os elementos vitais para a formulação da teoria do desenvolvimento sustentável. A reflexão proposta por McCormick (1992), é bastante elucidativa, no que tange ao clima político da década de 60, que desencadeia a revolução ambientalista, notadamente nos Estados Unidos. O surgimento do Novo Ambientalismo rompia com os laços preservacionistas do passado, pois tinha nitidamente um caráter político de crítica à sociedade dominante, com seus valores e regras; incorporando inquietações dos movimentos de contracultura, pacifistas e direitos civis.

“(...) o Novo Ambientalismo era ativista e político. Muitos dentre os grupos preservacionistas mais antigos perseguiram objetivos essencialmente filantrópicos, enquanto os conservacionistas baseavam seus argumentos na ciência econômica; em contraste, os novos ambientalistas buscavam um impacto mais diretamente político” (McCORMICK, 1992: 64).

Neste período, estudos centrados nas ciências biológicas emergem com maior vigor, notadamente a publicação de *“Silent Spring”*, de Raquel Carson, em 1962, onde mostra os riscos do uso de pesticidas, provocam uma imensa repercussão na opinião pública americana, chamando atenção de autoridades e

despertando uma tomada de consciência pública. Merecem destaque também os trabalhos de Hardin (1968) "*The tragedy of the Commons*" e de Ehrlich "*The population bomb*". Estas publicações chamam atenção para a necessidade de frear o crescimento populacional – visto que a pressão demográfica seria desastrosa; e conter o cálculo individualista - germe da tragédia coletiva.

A visão neo-malthusiana tenta justificar a inviabilidade, no que diz respeito a manutenção do crescimento demográfico, não condizente com a disponibilidade dos recursos naturais, pairando no ar um sentimento de catastrofismo; concepções que vão posteriormente influenciar nas discussões da Conferência de Estocolmo. Registre-se aqui um fato emblemático da política ambiental contemporânea: a iniciativa dos segmentos da sociedade civil em dar visibilidade pública, dos riscos inerentes ao modelo de crescimento desenfreado e caótico, influenciando na década de 70, a institucionalização dessas políticas no âmbito de vários países (FERREIRA, 1998).

Assiste-se nos anos seguintes, uma progressiva expansão do ambientalismo, notadamente a partir do momento em que surgem organizações não-governamentais, grupos comunitários, agências estatais, comunidade científica, empresariado e partidos políticos (os Verdes), que vão disseminando a discussão ambiental em diversos níveis, conformando um capilarizado movimento multissetorial (LEIS & VIOLA, 1995). Numa perspectiva mais ampla, a vitalidade do ambientalismo se origina mesmo da crítica global e radical do modo de produção industrial (DUPUY, 1980).

A reação do ambientalismo, como percepção diferenciada da realidade social, passa a confrontar o *status quo* do sistema dominado pela lógica mercantil; em outros termos:

“A dinâmica da sociedade moderna é governada assim por um duplo movimento de difícil equilíbrio: o da expansão contínua do mercado, o qual tem como objetivo se estabelecer sobre bases auto-reguladas, o qual supõe o predomínio de valores materiais e de uma razão instrumental; e outro, do contra-movimento destinado a frear e regular o mercado, o qual tem como objetivo a proteção do homem e da natureza e supõe a preservação e promoção de valores éticos e espirituais” (LEIS, 1993: 89).

O ambientalismo, como movimento histórico, vai progressivamente se constituindo num movimento de resistência à modernidade capitalista, desempenhando no século XX, papel similar que os movimentos socialistas tinham no século XIX. A filosofia, ética e ação política dos movimentos ambientalistas questionam o padrão de sociedade dominante e oferecem uma alternativa de sociabilidade forjada no ideário da sustentabilidade.

2. DO ECODESENVOLVIMENTO AOS MODELOS DE SUSTENTABILIDADE

A formulação do conceito de ecodesenvolvimento por Ignacy Sachs, traduz uma tentativa para designar uma concepção alternativa de desenvolvimento.

“O Ponto central do ecodesenvolvimento é de colocar o social no centro do desenvolvimento, isto é, de reafirmar a finalidade social do

desenvolvimento (...) A dimensão ética do desenvolvimento, e logo normativa, lhe dá uma dimensão eminentemente política, é que as mudanças sócio-econômicas têm como objetivo aumentar a renda e o ter dos mais pobres, e então reduzir o intervalo entre os que têm e os que não têm” (GUILLAUD, 1993: 9/10).

O objetivo do ecodesenvolvimento é a busca de um modelo de desenvolvimento que conjugue eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social. O domínio da lógica econômica tem desestruturado espaços territoriais locais e globais, sendo urgente adotar uma visão não-linear e pluridimensional do desenvolvimento. Três dimensões relevantes contribuem para uma teoria do desenvolvimento da sociedade industrial-capitalista: a biofísica, a do cálculo econômico e a sócio-política (BRÜSEKE, 1993). O conceito de desenvolvimento sustentável ficou conhecido através do famoso Relatório Brundtland “Nosso futuro comum”, publicado em 1987, sob a liderança da senhora Gro Harlem Brundtland, que presidiu a Comissão criada pela ONU, em 1983. Este documento ocupa um lugar central no debate contemporâneo sobre meio ambiente. A preocupação político-institucional expressa com o futuro da humanidade, tem antecedentes no calor das discussões travadas na década de 70.

Surgem também trabalhos importantes, como um dos clássicos da economia ecológica “*The Entropy Law and the Economic Process*” de Georgescu-Roegen, publicada em 1971, que critica do ponto de vista dos processos termodinâmicos (ecológicos), os fundamentos da economia convencional. Alertando para a destruição irreversível dos sistemas naturais, principalmente nos países em desenvolvimento e as tensões envolvendo populações, recursos

naturais e meio ambiente, três documentos marcam o início da década de 80: *The world conservation strategy*, o relatório da *Brandt Commission* e o relatório *The global 2000 to the president*.

A divulgação do Relatório Brundtland, que vai servir de base para discussões na ECO-92, confirma uma tendência em curso de associar desenvolvimento e meio ambiente, através de um abordagem normativa, propõe o compromisso e união entre os países ricos e pobres e entre gerações atuais e futuras, num esforço conjunto de combate a pobreza, degradação dos recursos naturais, e tudo aquilo que possa colocar em risco a sobrevivência do planeta. Nas palavras da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (NOSSO FUTURO COMUM, 1991: 46):

“Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave: O conceito de necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; A noção de limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras”.

A lista de preocupações e recomendações é exaustiva, tratando desde os problemas relacionados à população, segurança alimentar, extinção de espécies, energia, indústria e assentamentos humanos; até propostas de mudança institucional. A idéia básica do conceito de desenvolvimento sustentável é buscar

a harmonia entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, pois ambos fazem parte da mesma agenda (WORLD BANK, 1992a: 25).

Porém, existem sérias discordâncias na maneira de chegar a isto. Como observam Leis & Viola (1995), o consenso se coloca pelos fins e objetivos, mas as estratégias políticas para alcançá-los diferem. A apropriação do conceito pelos segmentos da sociedade, indica um conjunto complexo de interesses em jogo, que respondem a visões e projetos diferenciados.

“Na verdade, trata-se de:um meta-arranjo que une a todos, do industrial preocupado com seus lucros, ao agricultor de subsistência minimizador de riscos, ao assistente social ligado ao objetivo de maior equidade, ao primeiro-mundista preocupado com a poluição ou com a preservação da vida selvagem, ao formulador de políticas maximizadoras do crescimento, ao burocrata orientado por objetivos e, também, ao político interessado em cooptar eleitores” (LÉLÉ, 1991: 613).

Todavia, ainda se concebe desenvolvimento sustentável como sinônimo de crescimento econômico, isso nos parece um grande equívoco, pois a lógica do crescimento está baseada numa racionalidade técnica que torna a economia instrumento de apropriação e acumulação privada, revelando-se na causa predominante da atual problemática ambiental e de uma série de problemas sociais e econômicos associados com ela (LEFF, 1986). Segundo Martinez-Alier (1998), o Relatório Brundtland colocou num plano secundário a questão da redistribuição e da equidade, centrando mais atenção no combate à pobreza – causa da degradação ambiental, que seria possível através do crescimento econômico.

Por outro lado, a concepção de desenvolvimento duradouro (daí a preocupação com as futuras gerações) não contradiz com a mentalidade do livre mercado, que estabelece a alocação de recursos no curto prazo, dentro da lógica de maximização dos lucros? Não seria um paradoxo falar em sustentabilidade num período histórico alavancado pelas forças do neoliberalismo? Sem dúvida, a problemática da sustentabilidade deve se reportar as bases estruturais do sistema capitalista-industrial.

Os princípios termodinâmicos, notadamente a partir da lei de entropia, descortinam os limites biofísicos e as transformações energéticas na sociedade atual, mostrando a insustentabilidade da reprodução capitalista, ou seja, a crise ecológica reflete a incapacidade do capitalismo se desenvolver de modo 'sustentável', de vez que a lógica de expansão do capital pressupõe as acumulações ampliadas, subordinando valores e princípios de equidade, justiça, qualidade de vida, respeito à diversidade cultural – enfim, elementos básicos na constituição de uma sociedade sustentável, ao imperativo do crescimento ilimitado. Ao criticar a sociedade americana, Cahn (1995) aponta que o liberalismo é incompatível com a qualidade ambiental, na medida que se preserva os interesses particulares em detrimento do bem estar coletivo.

Todavia, não é possível concordar com posições que identificam o desenvolvimento sustentável como simples estratégia de expansão de mercado e do lucro, conivente com a ordem tradicional do pensamento econômico. As divergências que afloram neste debate não impedem que a sociedade se encaminhe rumo a sustentabilidade, por consequência, reforça ainda mais a idéia

básica que compreende um diálogo com as forças atuantes que desejam mudanças progressivas e substanciais.

O desafio da sustentabilidade é, ao mesmo tempo, uma tarefa complexa e fascinante, pois envolve uma luta política entre os diferentes “*stakeholders*”, expressão utilizada por Trindade (1996) referente a “grupos de interesse, grupos na sociedade que tem interesses conflitivos. Os diálogos entre os stakeholders relevantes são uma forma importante de processo decisório participativo e definem o espaço mínimo de consenso”. Esta parece ser uma preocupação inspirada na teoria comunicacional de Habermas (1990), que propõe um espaço de diálogo e argumentação, onde a crítica seja exercida livremente.

Neste processo, é fundamental que se recupere a noção de espaço público enquanto espaço ampliado da cidadania, moldado por diferentes atores e estratégias de promoção do bem estar coletivo, isto é, uma ação política radicalmente democrática, onde a descentralização responsabilize os diversos segmentos da sociedade, visto que o cenário sustentável ideal exige a presença de estruturas inovadoras e participativas (PAEHLKE, 1989).

Fatores qualitativos como o avanço da cidadania, organização sócio-política, democratização e participação popular, devem fazer parte do planejamento de políticas públicas, como condição indispensável para o alcance da sustentabilidade possível, pois esta não deixa de ter um caráter permanente e utópico (SANTOS, 1997). Muitas análises relacionam a problemática ecológica na perspectiva da sustentabilidade com a democracia.

Em seu trabalho “*Ecological democracy*”, Morrison (1995) afirma que a chave para construir uma sociedade ecológica está na elaboração de uma

democracia revitalizada. Chega a propor um conjunto de elementos, considerados vias de transição – do industrialismo a democracia ecológica. Morrison percebe o esgotamento do modelo industrial-consumista e, encoraja iniciativas de caráter cooperativos e solidários, que valorizem o trabalho humano e as organizações de base da sociedade. Mas será possível uma democracia baseada em valores ecológicos? Dito de outra maneira, a sociedade está preparada para conviver ‘democraticamente’ com estes valores?

Outra formulação que tensiona o conceito de sustentabilidade está presente em Ferreira & Viola (1996), ampliando um entendimento acerca de algo mais complexo: sociedade democrática, eqüitativa, eficiente e sustentável. O princípio democrático deriva do respeito às regras estabelecidas pela sociedade, onde o governo é legitimado por eleições livres. Todos os indivíduos indistintamente devem possuir iguais oportunidades de desenvolvimento, com a devida valorização do mérito. A eficiência é justificada com base na avaliação custo-benefício, critérios de produtividade e investimentos no desenvolvimento científico-tecnológico.

“Uma sociedade sustentável é aquela que mantém o estoque de capital natural ou compensa pelo desenvolvimento do capital tecnológico uma reduzida depleção do capital natural, permitindo assim o desenvolvimento das gerações futuras. Numa sociedade sustentável o progresso é medido pela qualidade de vida (saúde, longevidade, maturidade psicológica, educação, ambiente limpo, espírito comunitário e lazer criativo) ao invés do puro consumo material” (FERREIRA & VIOLA, 1996: 10).

Apesar do notável esforço conceitual e metodológico, fica latente a sensação de que existe um longo caminho a percorrer, pois “a questão central reside na compreensão do que é e como medir sustentabilidade. Ainda assim, não é possível se falar de sustentabilidade apenas, pois essa expressão exige complemento. Portanto, a questão que se segue é: sustentabilidade do quê, quando, onde e por quê” (CARVALHO, 1994: 365). Colocada nesses termos, não é difícil imaginar as inúmeras argumentações e controvérsias possíveis.

Todavia, para contemplar os objetivos deste trabalho, é útil que a análise se restrinja as várias dimensões da sustentabilidade que podem se materializar em critérios de políticas públicas. São inúmeros os estudos a esse respeito, grande parte deles abordando os aspectos ambientais, sociais e econômicos. Para efeito de uma breve reflexão, tomaremos como referência as proposições de Guimarães (1997) e Sachs (1993); que conseguem ir além, incorporando outras dimensões.

Guimarães (1997) parte dos desafios colocados pelo desenvolvimento na sua acepção mais ampla: um estilo de vida integral num patamar superior, que promova a convivência humana à longo prazo e de forma sustentável. Este estilo de desenvolvimento requer uma nova ética, que recoloca o processo econômico no seu devido lugar, voltado para a ordenação harmoniosa do planeta e realização de um progresso humano igualitário, diferentemente da lógica utilitarista prevalecente no *mainstream* da economia moderna. O referido autor propõe então oito dimensões de sustentabilidade: planetária, ecológica, ambiental, demográfica, cultural, social, política e institucional.

A sustentabilidade planetária, não por acaso, aparece em primeiro lugar: trata-se de uma questão vital para a manutenção da vida na biosfera, medidas de

caráter global que extrapolam as fronteiras do Estado-nação, notadamente a redução na emissão de gases que contribuem para o aquecimento da terra, diminuição dos desmatamentos, aproveitamento da biodiversidade com base na difusão de tecnologias direcionadas para uma nova matriz produtiva e preservação do patrimônio biogenético. A sustentabilidade ecológica passa pela conservação e incorporação racional de recursos naturais no processo produtivo, de modo a permitir continuamente a recomposição dos recursos renováveis e limitação na utilização de recursos não-renováveis, gerando um equilíbrio ecossistêmico que viabilize outras atividades produtivas no futuro.

A sustentabilidade ambiental está relacionada com a manutenção da capacidade de carga dos ecossistemas, o que significa dizer na recuperação do meio natural face às agressões produzidas pela ação humana. Segundo este autor, "um critério de sustentabilidade ambiental seria a conversão industrial com ênfase na redução da entropia e privilegiando a conservação de energia e uso de fontes renováveis" (p. 34). Na agricultura, ao invés de produtos químicos, a opção por adubos orgânicos deve ser uma alternativa a ser considerada.

No que tange a sustentabilidade demográfica, o autor enfatiza a preocupação com os impactos do crescimento populacional nos aspectos de gestão da base de recursos naturais como de manutenção da capacidade de carga ou de recuperação de ecossistemas. De fato, o estudo da dinâmica demográfica constitui-se numa variável fundamental para o sucesso de políticas comprometidas com a sustentabilidade, isso implica considerar os problemas advindos das migrações desordenadas, que criam desequilíbrios espaciais, com sérias conseqüências sócio-econômicas.

A sustentabilidade cultural se expressa na pluralidade dos grupos sociais e no reconhecimento da diversidade de ações e comportamentos dos diversos segmentos que formam uma determinada sociedade. O respeito à diversidade cultural se materializa na incorporação das chamadas 'minorias' no processo de desenvolvimento. A sustentabilidade social aponta para uma melhor distribuição de renda, diminuindo desigualdades e elevando a qualidade de vida das pessoas. A universalização dos direitos sociais e o acesso a bens e serviços públicos, são condições objetivas para medir o avanço da cidadania num contexto de democratização da ordem pública. Dentre os desafios da sustentabilidade social, as ações que promovam a inclusão de segmentos marginalizados: alternativas de produção e geração de renda, combate a fome, são absolutamente necessárias para um projeto social sustentável que propicie uma visão de futuro de esperança e otimismo.

A sustentabilidade política passa necessariamente pela construção da cidadania, se resumindo em dois objetivos: a democratização da sociedade e a democratização do Estado.

“O primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição de recursos e de informação aos setores subordinados, o aumento da capacidade de análise de suas organizações e a capacidade para a tomada de decisões; enquanto o segundo implica a abertura do aparato estatal ao controle cidadão, a reatualização dos partidos políticos e dos processos eleitorais e a incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública” (GUIMARÃES, 1997: 39).

A dimensão institucional da sustentabilidade do desenvolvimento requer, por sua vez, uma engenharia que modele instituições segundo um desenho coerente e funcionalmente adequado às exigências modernas de eficiência, capacidade de regulação, instrumentos de planejamento, e fundamentalmente, que internalize estruturas e procedimentos numa visão macro da sociedade e instituições político-administrativas.

Por sua vez, Sachs (1993) ressalta que todo planejamento deve considerar, simultaneamente, cinco dimensões da sustentabilidade: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. As dimensões social, econômica e cultural, reafirmam o compromisso com a equidade na distribuição de renda e bens, reduzindo desigualdades e promovendo a qualidade de vida. As raízes endógenas devem ser enaltecidas como base do processo de integração cultural nos diferentes níveis societários. Por outro lado, um gerenciamento responsável de recursos e investimentos públicos e privados deve ser uma meta para o equacionamento da sustentabilidade econômica. A dimensão espacial tem um lugar estratégico no planejamento do ecodesenvolvimento.

“Para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas, com ênfase no que se segue: a) reduzir a concentração excessiva nas áreas metropolitanas; b) promover a agricultura e a exploração agrícola das florestas através de técnicas modernas, regenerativas, por pequenos agricultores, notadamente através do uso de pacotes tecnológicos adequados, do crédito e do acesso a mercados; c) criar uma rede de reservas naturais e de biosfera, para proteger a biodiversidade” (SACHS, 1993: 38).

Finalmente, a sustentabilidade ecológica para Sachs remete aos cuidados necessários que se deve ter com os ecossistemas naturais, isto é, na minimização

dos danos aos sistemas de sustentação da vida. Nesta perspectiva, é extremamente salutar a adoção de tecnologias 'limpas' e fontes alternativas de energia com reduzida capacidade de agressão ao meio ambiente. O reaproveitamento e a reciclagem de materiais e resíduos podem também se constituir num mecanismo inteligente de produção sustentável.

Em suma, o caráter abrangente da sustentabilidade propicia diferentes ângulos de percepção da realidade, lapidando situações específicas e propondo mudança de rumos nas políticas de desenvolvimento. A sustentabilidade é, na verdade, um processo sem fim; um desafio para a humanidade, quem sabe, a utopia do novo milênio.

3. GLOBALIZAÇÃO: INTERDEPENDÊNCIA E MULTIDIMENSIONALIDADE

O debate sobre o processo da globalização no estágio complexo da modernidade e transição pós-moderna apresenta-se como uma das reflexões mais importantes e controversas neste final de século. As profundas clivagens que emergem do quadro das transformações radicais nos diferentes domínios da vida humana, constataam uma crise paradigmática, questionando as bases teórico-metodológicas explicativas herdadas do pensamento clássico. A crítica centra nas insuficiências dessas abordagens para a compreensão dos fenômenos cada vez mais complexos, que insistem em desafiar as bases epistemológicas do conhecimento científico.

As referências históricas que giravam em torno das sociedades nacionais estão sendo substituídas pela emergência de um padrão inovador de sociabilidade humana – a *sociedade global*. Este é o nível macrossocial emergente.

“Existe uma nova natureza da relação microssocial-social-macrossocial. A teoria social moderna (desde o século XVII até, aproximadamente, a década de 70) foi construída considerando-se o macrossocial como a sociedade nacional em contexto internacional, o social como diversos níveis de agregação infranacional e o microssocial associado com o nível local. Por causa da intensificação do processo de globalização, o macrossocial passa a ser a sociedade planetária, o social diversos níveis intermediários, incluído o nacional, e o microssocial continua associado com o nível local” (VIOLA, 1998a).

Compreender o fenômeno da globalização e suas consequências no mundo moderno, é uma tarefa difícil e complexa, tendo-se naturalmente que optar por um recorte analítico mais apropriado, que apreenda os principais vetores da crise atual. Não resta dúvida de que se trata de um processo histórico dinâmico, objetivo, irreversível e multifacetado; ainda que prisioneiro ideológico do pensamento neoliberal, que se utiliza para imobilizar a história, com o falso argumento de relações petrificadas à la Fukuyama, que apontam para o *“fim da história”*. A globalização não é um novo mito inventado pelo livre mercado como insistem os céticos Hirst & Thompson (1998).

Sem subestimar as mudanças engendradas no período mais recente, que, aliás, apresenta traços específicos, conformando uma continuidade, mas também rupturas com o passado - faz-se necessário proceder uma reflexão sobre os indícios e tendências deste processo, mostrando que a globalização

contemporânea faz parte da lógica inerente a dinâmica do capitalismo, da expansão das forças produtivas e das relações de produção, como também dos efeitos contraditórios que produz, conformando uma dialética que se impõe como base interpretativa da história.

Apesar das diferenças, autores como Wallerstein (1979, 1985), Braudel (1989), Ianni (1992, 1996) e Giddens (1991); concordam que os alicerces da globalização estão intimamente associados ao surgimento da modernidade capitalista, ou seja, “o capitalismo foi uma influência globalizante fundamental precisamente por ser uma ordem econômica e não política; ele foi capaz de penetrar em áreas distantes do mundo onde os estados de origem não poderiam fazer valer totalmente a sua influência política” (GIDDENS, 1991: 74).

A modernidade revigorada pelo capitalismo tem um caráter globalizante, na medida em que este modo de produção, se apresenta com capacidade de romper fronteiras, expandir-se continuamente por regiões e países, desintegrando e, integrando novos espaços na perspectiva de mundializar-se. De fato, a globalização com o advento da modernidade capitalista constitui-se num processo amplificador de tendências pretéritas, penetrando nos diferentes domínios da vida social (economia, política, cultura, ecologia, etc...); sem dúvida, uma dinâmica que cria e recria a sociedade, objeto de permanente transfiguração. Condensando essas transformações, pode-se afirmar que

“o mundo atual e seus problemas são uma manifestação contemporânea da economia-mundo capitalista. Esta é uma forma hierárquica e integrada de divisão do trabalho que se desenvolveu há cerca de meio milênio na Europa e se expandiu, abarcando o mundo

inteiro, no começo deste século. A dinâmica básica de mudança social assim gerada é a incessante acumulação de capital” (TAYLOR, 1997: 48).

A internacionalização do capital tem sido um dos principais eixos da globalização, condensando uma surpreendente capacidade de expansão das forças produtivas, sob orientação de um mercado cada vez mais competitivo, redefinindo trajetórias e relações pretéritas, visto que:

“Os fatores mais dinâmicos do processo de globalização não são representados pela ação dos governos ou das representações parlamentares em países que tentam articular mercados comuns ou integrados. Os agentes mais ativos e poderosos – na etapa atual do desenvolvimento da economia mundial – são as corporações ou conglomerados transnacionais. Eles constituem as forças e configurações mais importantes dos processos de produção, comercialização, desenvolvimento tecnológico e de viabilização das transações financeiras” (RATTNER, 1993: 176).

As estruturas e atribuições desempenhadas pelos Estados passam a sofrer restrições, diminuindo sensivelmente a soberania que detinham sobre seus territórios, suas finanças e as relações de controle sobre a sociedade. No entanto, a atuação do Estado-Nação guarda uma funcionalidade no movimento de transnacionalização do capital, adotando políticas favoráveis a maximização do empreendimento privado, conforme os princípios do modelo neoliberal: estabilização econômica, programa de privatizações, contenção de gastos sociais; enfim, a adoção do “Estado-mínimo”. “Quem comanda a economia global é cada vez mais o mercado financeiro: em última análise, são as grandes corporações, e

não os governos, que decidem sobre câmbio, taxa de juros, rendimento da poupança, dos investimentos, preço de *commodities* etc” (VIEIRA, 1997: 81).

Esta fase do processo de acumulação capitalista compreende segundo François Chesnais a “*mundialização do capital*”, com o domínio da esfera financeira, que “foi se constituindo desde o início dos anos 80, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças, adotadas pelos governos dos países industriais, encabeçada pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha” (CHESNAIS, 1999: 77). Entende-se assim, o crescente número de transações financeiras, notadamente nas grandes bolsas de valores, que em frações de segundos movimentam bilhões de dólares, integrando mercados e países de todo o mundo, conformando um verdadeiro cassino da economia global.

É absolutamente perceptível que, sobretudo nas últimas décadas, tem havido uma aceleração mundial no tempo e no espaço.⁷ Em meados da década de 70, nasce uma ‘uma revolução da tecnologia da informação’, constata Manuel Castells (1999), configurando uma linha divisória na evolução do capitalismo. Trata-se de uma “(...) base material indispensável para essa nova economia. É a conexão histórica entre a base de informação/conhecimentos da economia, seu alcance global e a Revolução da Tecnologia da Informação que cria um novo sistema econômico distinto (...)” (CASTELLS, 1999: 87).

Com efeito, mesmo reconhecendo que a globalização tem como vetor a economia como traço importante, é necessário abrir as lentes e estender a percepção

⁷ “Acelerações são momentos culminantes na História, como se abrigassem forças concentradas, explodindo para criar o novo. (...) Daí, a cada época, malgrado a certeza de que se atingiu um patamar definitivo, as reações de admiração ou de medo diante do inusitado e a dificuldade para entender os novos esquemas e para encontrar um novo sistema de conceitos que expressem a nova ordem em gestação” (SANTOS, 1998: 191).

para outras dimensões. Compartilhando a idéia de que a globalização tem um caráter multidimensional que abrange transformações na relação tempo-espço (BECK, 1999; GIDDENS, 2000; VIOLA, 1996; VIEIRA, 1997; THERBORN, 2000), entendemos que esta abordagem permite incorporar dimensões relevantes, propiciando novos recortes analíticos, no sentido de aprofundar e clarificar o complexo cenário de turbulência que caracteriza este final de século. Como observa Ianni (1996), a internacionalização do processo produtivo envolve a internacionalização das relações sociais, contradições e conflitos. Desse modo, “globalizam-se as instituições, os princípios jurídicos-políticos, os padrões sócio-culturais e os ideais que constituem as condições e os produtos civilizatórios do capitalismo” (IANNI, 1996: 48).

Não é nossa pretensão aprofundar as dimensões da globalização.⁸ Para efeito dos nossos propósitos, focalizaremos a atenção nos riscos e danos ecológicos e ambientais derivados do modelo industrialista-consumista dominante.

4. A SOCIEDADE DE RISCO E DANOS ECOLÓGICOS GLOBAIS

A globalização moderna aponta também para clivagens no âmbito do pensamento e práxis sócio-política. Beck (1997) privilegia uma reflexão centrada no eixo estrutural da sociedade moderna, pensando em novas estruturas moldadas pelo fim da primeira modernidade – a modernidade industrial. Agora sob

⁸ Viola (1996) relaciona as seguintes dimensões: militar, econômico-produtiva, financeira, comunicacional-cultural, religiosa, interpessoal-afetiva, científico-tecnológica, populacional-migratória, ecológico-ambiental, epidemiológica, criminal-policial e política (p. 17).

as cinzas do industrialismo surge uma sociedade de risco, marca emblemática da modernidade reflexiva.

“A modernidade reflexiva, como uma modernização ampla, solta e modificadora da estrutura, merece mais que curiosidade filantrópica por ser uma espécie de ‘nova criatura’. Também politicamente, esta modernização da modernização é um fenômeno importante que requer a maior atenção. Em certo aspecto, implica inseguranças de toda uma sociedade, difíceis de delimitar, com lutas entre facções em todos os níveis, igualmente difíceis de delimitar. Ao mesmo tempo, a modernização reflexiva envolve apenas uma dinamização do desenvolvimento, que, em si, embora em contraposição a uma base diferente, pode ter consequências exatamente opostas. Em vários grupos culturais e continentes isso é associado ao nacionalismo, à pobreza em massa, ao fundamentalismo religioso de várias facções e credos, a crises econômicas, crises ecológicas, possivelmente guerras e revoluções, sem esquecer os estados de emergência produzidos por grandes catástrofes – ou seja, no sentido mais estrito, o dinamismo do conflito da sociedade de risco” (BECK, 1997: 14).

Com efeito, a emergência da sociedade de risco forja uma nova percepção da sociedade moderna, que praticamente se sente obrigada a refletir sua situação e seu desenvolvimento, tendo agora uma missão de formular questões do presente e do futuro, num cenário dramaticamente perturbador, pelas incertezas produzidas no curso de sua evolução. Os velhos valores e comportamentos sociais e políticos tradicionais agora sucumbem aos ventos da globalização do capitalismo, dos resultados imprevisíveis de suas contradições e promessas. A radicalidade dos problemas e desafios colocados pela modernidade contemporânea (pós-modernidade?), expressam mais transparência e nitidez aos

mesmos que em outras épocas; aguçando os sentidos, seus riscos e sua percepção de modo mais abrangente.

A obsolescência da sociedade industrial dá lugar a uma incômoda dinâmica, que fundamenta e põe em movimento uma reflexividade mais refinada, considerando a expansão crescente dos riscos que a sociedade se defronta. Paulatinamente, vai se constituindo nos escombros do velho industrialismo, uma sociedade de risco amplificada pelos impactos destrutivos da globalização, aparecendo a crise ecológica com uma das manifestações mais perceptíveis desse processo.

A globalização da crise ecológica estabelece uma nova configuração espacial dos problemas de degradação no planeta, processo desencadeado desde a década de 50, com o reconhecimento do potencial destrutivo das armas nucleares. Até então, os efeitos se localizavam em determinadas regiões e/ou países. Hoje os problemas ambientais não conhecem fronteiras, afetam de alguma maneira as condições de vida de milhões de pessoas, nos diversos continentes. Na base está a concepção produtivista presente nas sociedades industriais, intensificada na reestruturação do capitalismo pós 2ª guerra, onde a dinâmica tem implicado numa maior rotatividade do capital, por consequência, incorporação crescente de recursos naturais no processo produtivo. Dados mostram que as florestas encolhem à medida que floresce o comércio global de produtos florestais, de US\$ 29 bilhões em 1961 para US\$ 139 bilhões em 1995. Os pesqueiros entram em colapso, à medida que aumentam as exportações de peixe, quase que quintuplicando de valor desde 1970 para alcançar US\$ 52 bilhões em 1997. A saúde humana também está ameaçada, com as exportações de agrotóxicos

subindo quase nove vezes desde 1961, para US\$ 11,4 bilhões em 1998 (WORLDWATCH INSTITUTE, 2000).

Com efeito, no século passado a ideologia iluminista encobria os males da civilização ocidental em relação ao meio ambiente; mas hoje está se (re)conhecendo os limites da 'capacidade de renovação dos ecossistemas'-equivale a dizer, os limites biofísicos suportáveis pela atividade humana. Os sinais visíveis estão presentes nos chamados problemas ambientais globais, tais como: o aquecimento da terra ou efeito estufa, depleção da camada de ozônio, perda de biodiversidade, contaminação radioativa, poluição dos mares e oceanos e a poluição do espaço exterior. Estes são chamados de problemas ambientais global-plenos (VIOLA, 1997), pois teriam uma incidência generalizada nos quatro cantos do planeta, em contraposição aos problemas ambientais global-parciais, como "erosão-degradação dos solos e sua conseqüente desertificação, a poluição e esgotamento de água doce, a poluição atmosférica urbana e a chuva ácida, a contaminação química das cadeias alimentares e a exportação de lixo tóxico" (VIOLA, 1997: 7), que teriam efeitos bem delimitados, mas amplamente disseminado nos diversos países e regiões. Esta diferenciação é necessária para desmistificar uma idéia corrente, que trata os chamados problemas ambientais globais afetando a todos indistintamente; quando, na verdade, estes acabam tendo diferentes impactos e implicações, dependendo de fatores geográficos e socioeconômicos (YEARLEY, 1996).

O problema da mudança climática – mais conhecido por aquecimento global, diz respeito a concentração de gases estufa na atmosfera terrestre, principalmente o dióxido de carbono (CO₂), que juntamente com outros compostos

químicos, impedem a liberação da radiação da terra para o espaço, ocasionando um aumento nas temperaturas médias do planeta. Vários fatores explicam a intensificação deste fenômeno nas últimas décadas, notadamente a utilização intensiva de combustíveis fósseis (carvão, petróleo e gás natural) nos diversos processos industriais e a destruição das florestas, visto que estas possuem propriedades para armazenar carbono. O desmatamento acelerado das florestas produz impactos ambientais consideráveis, tendo implicações no equilíbrio climático, pelo lançamento de CO₂, mas também pela perda de biodiversidade. Existem vários estudos que mostram uma relação direta entre as emissões de gases estufa com o aquecimento global, admitindo-se que, com o aumento progressivo das atividades poluentes, o mais provável é a elevação de 1° a 3°C no período de um século. Caso isso venha a ocorrer - de alguma maneira já vem ocorrendo; as consequências vão resultar em sérios prejuízos para muitas regiões, com o desequilíbrio climático e conseqüente elevação do nível do mar, muitas cidades correrão o risco de desaparecer.

O reconhecimento público do comprometimento da camada de ozônio, a partir da década de 80, tem evidenciado uma das maiores preocupações da comunidade internacional, tendo em vista que esta camada funciona como proteção absolutamente imprescindível para a reprodução dos ciclos vitais. A camada de ozônio é uma região da atmosfera terrestre, em torno de 25 a 30 km de altura, onde a concentração de gás ozônio é maior; absorvendo a radiação UV-B do sol, impedindo assim que esta radiação, prejudicial à vida em geral, chegue a superfície da terra.

A camada de ozônio está sendo minada por substâncias químicas – os cloro-fluor-carbonetos (CFC), utilizados em maior proporção pelos países industrializados, notadamente os Estados Unidos e a Rússia. A radiação ultravioleta é responsável por inúmeras seqüelas nos indivíduos, sendo o câncer de pele a doença mais comum nestes casos. A radiação UV-B também inibe a atividade do sistema imunológico humano, o mecanismo natural de defesa do corpo. Além de tornar mais fáceis as condições para que os tumores se desenvolvam sem que o corpo consiga combatê-lo, supõe-se que haveria um aumento de infecções por herpes, hepatite e infecções dermatológicas provocadas por parasitas. Os problemas derivados da vulnerabilidade da camada de ozônio alcançam também outras formas de vida, como as plantas, que manifestam algum tipo de sensibilidade.

A soja, por exemplo, apresenta uma redução de 25% na produção quando há um aumento de 25% na concentração de UV-B. O fitoplâncton – base da cadeia alimentar marinha, assim como as larvas de alguns peixes, também sofrem efeitos negativos quando expostos a uma maior radiação de UV-B. Já se constatou também que rebanhos apresentam um aumento de enfermidades oculares, como conjuntivite e até mesmo câncer, quando expostos a uma incidência maior de UV-B. Com efeito, é mais precisamente a partir da segunda metade da década de 80, com o primeiro acordo de Viena (1985), que se debate o comprometimento da camada de ozônio, considerado o primeiro problema ecológico global. De acordo com a Organização Mundial de Meteorologia das Nações Unidas (OMM), o buraco da camada de ozônio deverá aumentar ainda mais no ano 2000.

Com efeito, a agressão contínua e acelerada das atividades humanas, tem causado impactos negativos ao meio ambiente, notadamente pela intensificação da produção econômica, revelando-se um dos problemas globais mais complexos para o alcance da sustentabilidade. O termo biodiversidade diz respeito a variedade de formas de vida na terra, devendo ser analisada em vários níveis, a saber: a) diversidade genética dentro de populações e espécies; b) variedade de espécies da fauna, da flora e de microorganismos; c) variedade de funções ecológicas desempenhadas pelos organismos nos ecossistemas e, d) diversidade de habitats, comunidades e ecossistemas formados pelos organismos. Pouco ainda se conhece sobre as espécies vegetais e animais existentes, “as estimativas variam entre 10 a 50 milhões, mas até agora os cientistas classificaram e deram nome a somente 1,5 milhão de espécies” (WWF, 2002).

O crescimento demográfico, a poluição, o uso excessivo dos recursos naturais, a expansão da fronteira agrícola em detrimento do habitat natural, a expansão urbana e industrial; todos estes aspectos agravam consideravelmente à reprodução das espécies e, por conseguinte, a vida presente e futura no planeta.

A exploração predatória dos recursos naturais tem causado danos irreversíveis ao meio ambiente, os desmatamentos indiscriminados e a pastagem excessiva tem agravado o problema da desertificação, temática que já merecendo uma atenção particular dos governos. Dada a relevância desta temática na agenda da sustentabilidade planetária, alguns já reconhecem um paradigma da biodiversidade (WILSON, 1994; McGRATH, 1998).

Vale ressaltar que os problemas ambientais globais estão inter-relacionados, havendo uma relação muito forte entre o efeito estufa e a

diversidade biológica, pois a perda considerável das florestas tropicais, além de empobrecer a biodiversidade, afeta diretamente o equilíbrio climático. Pesquisas recentes mostram que a liberação dos gases CFC (clorofluorcarbonetos), possui um efeito considerável para o aquecimento da terra. Este movimento dinâmico de expansão do capitalismo, entendido como processo dialético não é homogêneo e linear, visto de outro ângulo, manifesta-se de modo contraditório e desigual. A perspectiva aqui enfatizada considera que a adoção desse argumento, moldada no ideário do desenvolvimento sustentável, não significa uma profissão de fé, ao contrário, exige uma profunda reflexão dos pilares, que ainda condicionam à insustentabilidade da realidade atual.

*

CAPÍTULO II

A GOVERNANÇA NO CONTEXTO DA TEORIA E POLÍTICA INTERNACIONAL

O mundo contemporâneo está em permanente ebulição e novos conceitos e paradigmas tem sido objeto de disputa para explicar este cenário mundial confuso e confusamente percebido (SANTOS, 2000), na tentativa de apreender os conteúdos desses processos. A noção e as dimensões que estão presentes nas idéias ou realidade em constituição da governança também está merecendo uma atenção dos estudiosos e *policy makers* das relações internacionais. O debate é necessário e urgente, visto que sob este pano de fundo, as relações entre nações, sociedades e culturas são construídas e fortalecidas, revigorando os processos dinâmicos de cooperação coletiva, mas também reativando possibilidades reais de conflito.

A importância dada, na reflexão atual, aos temas globais é facilmente explicável se levarmos em conta o fato de que as sociedades e os Estados nacionais não estão isolados em seus próprios territórios na medida em que estão sendo cada vez mais atingidos por movimentos transnacionais de capitais, idéias, crenças, fatos cuja dimensão e efeitos escapam a seu controle. Vivencia-se uma realidade cuja dinâmica desafia o pensamento tradicional, ainda preso ao esquema rígido de fronteiras territoriais delimitadas. Ao contrário, lidar com os temas globais implica em superar as fronteiras geográficas e buscar alternativas através de outro padrão de interação entre pessoas e nações.

Neste sentido, a *teoria da interdependência*, ainda que assimétrica, pelo desequilíbrio na correlação de forças que atuam no sistema internacional mais

abrangente; responde com argumentos convincentes aos desafios colocados pela desordem global da biosfera. Com efeito, o paradigma da interdependência, considera que as relações internacionais contemporâneas não se filiam mais ao modelo conflitivo, não-integrado e interestadual da teoria do realismo político. O impulso sem precedentes do desenvolvimento tecnológico e da economia mundial globalizada, desencadeado depois da Segunda Guerra Mundial, culminou com o surgimento de um desenho paradigmático novo, de complexo liame de interdependência entre as relações dos Estados, em consequência originando-se outros tipos de atores internacionais, situação que motivam a exigência de novas responsabilidades nas funções estrutural e orgânica do Estado, cada vez menos capaz de satisfazê-las. Assim, outras forças supranacionais e transnacionais tomam seu assento no cenário internacional, limitando e fragilizando sua competência de Estado-nacional, titular absoluto de poder e soberania, considerado até então, o único ator no contexto da política internacional.

Todavia, é importante é refletir as relações internacionais na perspectiva de um processo histórico em franca evolução, sobretudo no cenário das grandes e profundas transformações amplificadas pela sociedade global, ou seja, a percepção da complexidade sistêmica é fundamental para deslindar essa realidade surpreendente e fascinante. Neste sentido, uma observação atenta da moldura das relações internacionais, não pode ignorar que o sistema internacional fundado a partir do *Tratado de Westfalen* (1648), que consagrou o papel fundamental dos Estados, está hoje abalado pelas mudanças rápidas decorrentes da emergência de fluxos financeiros, migrações, agendas e novos atores, que influenciam e tensionam os parâmetros clássicos de convivência entre cidadãos e povos do mundo inteiro.

A sensação crescente de que o mundo mudou de forma acelerada e trouxe rupturas em diversos níveis da sociabilidade humana, afetando drasticamente a forma de compreensão tradicional dos problemas, traz para muitos, a convicção de que os desafios devem ser encarados dentro de uma outra ótica, mais abertos às inovações e criações de espaços alternativos no sistema de poder.

Sem dúvida, as últimas décadas do século XX foram marcadas pela intensificação dos processos de globalização, com profundas mudanças e largos desafios para as coletividades humanas. Ao lado da ciência e dos avanços tecnológicos que estão revolucionando os modos de vida, modelando identidades e estabelecendo novos padrões de sociabilidade, agravam-se os problemas derivados da expansão do capital sob a égide da mercantilização mundializada: degradação ambiental, aumento da pobreza, desequilíbrios populacionais, violação de direitos humanos; configuram um cenário complexo para a gestão do futuro. Com o recrudescimento do conflito nuclear e riscos de guerras que ameaçam a estabilidade e a paz mundial, o problema da governança global se coloca como questão essencial neste século.

1. TORNANDO COMPLEXO O SISTEMA DE PODER MUNDIAL: A NOÇÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL

Num primeiro plano de análise, é útil refletir em que contexto histórico emerge a temática da governança como preocupação da comunidade internacional, e em que medida essa utopia, desafio ou armadilha (CAMARGO, 1999), pode ser aceita para explicar a dinâmica da política mundial

contemporânea. Todavia, é bom deixar claro que assim como o conceito de globalização, o problema da governança ainda carece de uma clara fundamentação epistemológica e reflexão histórica acerca das mudanças na configuração do poder mundial.

Não obstante o fato de ter sido posta em moda pelas instituições de Bretton Woods – Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional - FMI, no início da década de 1990;⁹ os dilemas suscitados pela governança nos parecem absolutamente relevantes para compreender a evolução e possibilidades para a construção de uma ordem mundial mais justa e solidária. A questão ambiental é emblemática para uma discussão dos atores, estratégias e rumos do sistema internacional - que hoje constitui efetivamente um sistema global, e a noção de governança tem o mérito de reconhecer a complexidade do sistema (MILANI, 1999: 99).

Essa discussão vem ganhando força nos fóruns internacionais, sendo bastante sensível em relação à problemática do meio ambiente, ao alcance da paz e segurança mundial. Não se trata de governo mundial, com poderes coercitivo e altamente centralizado, uma espécie de Leviatã global, não condizente com os valores democráticos de liberdade e participação. Aquilo que está sendo posto como governança, no nível geral;

⁹ Os trabalhos do Banco Mundial neste período passam a referir-se ao termo *governance* (governança). De alguma forma, ficam associados a noção de *good governance* ou *good government*. "(...) Good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies" (WORLD BANK, 1992b: 1). Dessa forma, *good governance* passa a ser requisito indispensável de um desenvolvimento sustentável, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e direitos humanos. Sobre essa discussão ver os trabalhos de Diniz (1995) e Santos (1996).

“Diz respeito à criação e o funcionamento de instituições sociais (no sentido de” regras de jogo “que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes” (YOUNG, 1994: 15).

Neste sentido, a compreensão do processo de governança amplia o debate sobre os mecanismos de participação dos atores no cenário internacional, envolvendo segmentos diversos, tais como o sistema das Nações Unidas, FMI, Banco Mundial, GATT-WTO, regimes internacionais setoriais (VIOLA, 1996: 26), atores distintos que representam o mercado, e a crescente participação de setores da sociedade civil, como as ONGs, que cada vez mais assumem um papel estratégico na implementação de políticas ambientais no nível local, regional, nacional e global; contribuindo para a conformação da política cívica mundial (WAPNER, 1996).

Dentre os referenciais da construção de uma governança global, destacam-se as atividades da *Comissão para a Governança Global*, um grupo independente, formado por 28 líderes e intelectuais de diversas partes do mundo. A tarefa deste grupo tem sido sugerir caminhos e alternativas para a construção de uma comunidade global. O trabalho de dois anos e meio desta comissão resultou num livro intitulado *“Our Global Neighborhood”* (Oxford University, 1995), publicado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, sob o título de *“Nossa Comunidade Global”*. Manifestando a tese de que não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor, esta comissão estabeleceu o conceito de ‘governança’ como sendo:

“A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições” (NOSSA COMUNIDADE GLOBAL, 1996: 2).

As propostas predominantes na agenda da Governança Global podem ser designadas como: promoção da segurança dos povos e do planeta, gerenciamento da economia global, a reformulação da ONU e criação de instrumentos jurídicos que garantam a aplicação das leis mundialmente. Sem dúvida, há que se considerar a necessidade urgente de revisão dos processos organizacionais e decisórios presididos pela ONU. Uma reforma abrangente e profunda nesta Instituição permitiria maior participação de atores da sociedade civil e refletiria as novas configurações das relações internacionais nos dias de hoje. No entanto, o desgaste da ONU com a decisão unilateral dos Estados Unidos de invadir o Iraque, em 2003, coloca em risco os esforços de uma governança democrática, pautada na paz, proteção ambiental e defesa dos direitos humanos.

2. POR QUE A QUESTÃO AMBIENTAL É EMBLEMÁTICA NA GOVERNANÇA GLOBAL

O desafio da governança global nos seus diferentes aspectos, tem a ver com a gestão presente e futura do planeta, isso representa a necessidade de uma visão sistêmica e abrangente dos problemas que afetam a humanidade. No

cenário complexo das relações internacionais contemporâneas, um estudo sobre os mecanismos de regulação no setor ambiental ganha amplitude e se coloca como temática instigante, face aos desafios colocados pela ameaça da continuidade de vida no planeta.

A questão ambiental tem se tornado, nas últimas décadas, parte constitutiva da agenda política mundial, pela importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção e reprodução do modelo de desenvolvimento dominante. Indo mais longe, na perspectiva da sustentabilidade, a variável ambiental-ecológica restringe as atividades modernas industriais ou aquelas que comprometam um desenvolvimento contínuo e duradouro, isto é, “a importância da industrialização é relativizada pela sua possibilidade de estar ou não em sintonia com a preservação ambiental” (LEITÃO, 1993: 155).

Com efeito, a relevância da problemática ambiental para a reflexão sobre a governança global deriva de um conjunto de fatores complexos e interligados. A respeito disso, Milani (1999) propõe os seguintes pontos de reflexão, que passamos a comentar. a) o caráter transnacional do problema ambiental, b) a necessidade de rever modos tradicionais de pensar e agir, c) a crise acerca da legitimidade dos atores, d) a complexidade das redes, e) a necessidade de agir com base em incertezas, f) o caráter evolutivo, g) o efeito massivo dos fluxos ambientais e, h) a divisão das responsabilidades.

É notório e cristalino o caráter transnacional da problemática ambiental, visto que os danos ambientais transbordam o local e o nacional, rompendo estruturas territorialmente delimitadas, passando a fazer parte de responsabilidades globais, o que implica na costura de arranjos políticos sólidos e

suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações (solidariedade diacrônica), além de uma visão multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo.

A consciência individual ou coletiva oriunda da 'revolução do meio ambiente' molda-se para uma nova forma de pensar e agir, uma nova atitude diante dos riscos derivados da poluição e consumismo desenfreado. A finitude dos recursos naturais, conjugado com o crescimento econômico sem limites, apresentados como alerta pelo relatório do Clube de Roma e o Relatório Meadows – *The Limits to Growth*, 1972; impactaram eventos e políticas posteriores, abrindo espaço para um pensamento mais crítico, holístico e uma ação política e coletiva mais abrangente.

O caráter multidimensional da crise ecológica e a complexidade das negociações políticas em torno de interesses comuns – clima, qualidade de vida, alimentos, etc., desencadeia questionamentos sobre a legitimidade dos atores. A agenda da governança envolvendo uma pluralidade de atores, com percepções, representações e racionalidades distintas, na resolução dos conflitos ambientais; tensiona referenciais estabelecidos, amplia e moldura dinâmicas democratizantes na esfera pública. Alarga-se o campo de ação e participação coletiva dos segmentos da sociedade em geral.

“A crise ambiental revela claramente a importância da dinâmica das redes no complexo jogo das relações transnacionais contemporâneas. Essa complexidade é devida, em primeiro lugar, ao caráter pluralista dos atores interessados (o Estado, as associações e ONGs, o setor privado, OIGs, o próprio indivíduo). Ponto fundamental, os atores estão presentes nos diferentes níveis de intervenção política: do local ao global, o meio ambiente integra a agenda de negociações sobre desenvolvimento” (MILANI, 1999: 109).

Assim é que em diferentes momentos de uma negociação, atores podem concordar ou divergir e, dependendo das circunstâncias, podem estabelecer acordos de cooperação que propiciem uma ação conjunta. As redes de comunicação, responsabilidades e parcerias, tornam-se estratégias eficazes de alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo, além de serem ferramentas inteligentes legadas pela globalização informacional, neste turbulento cenário da governança global.

Por outro lado, os critérios de promoção da governança global, passam também pela ação política frente às incertezas que gravitam sobre o presente e o futuro da biosfera – uma ação sobre os riscos manufacturados (GIDDENS, 1997). Decisões devem ser adotadas preventivamente, sem que haja ainda elementos científicos suficientes. O chamado principio da precaução exprime a necessidade de agir com base em incertezas, para evitar conseqüências maléficas derivadas dos riscos da modernidade insustentável. A criação em 1988 pela Assembléia Geral da ONU, do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática - IPCC (*Intergovernmental Panel on Clímage Change*) foi um sinal de alerta para os líderes mundiais quanto à seriedade da mudança do clima global.

O caráter evolutivo e cumulativo de idéias, problemas e intervenções públicas é uma marca característica da questão ambiental, e o sentido do desenvolvimento sustentável como transformação social constitui um desafio permanente da governança. De fato, a concepção de governança como processo, ou seja, como mudança em curso, atualiza e define aspectos comuns com o desafio maior da governança do desenvolvimento em escala global. "(...) compreender a lógica da evolução do problema ambiental pode retroalimentar a

reflexão sobre a governança global; as práticas existentes, por exemplo, no âmbito dos diversos regimes ambientais, podem servir de laboratório para práticas inovadoras em termos de governança global” (MILANI, 1999: 111).

Ao lado da globalização econômica e dos fluxos financeiros, a aceleração dos fluxos ambientais, sobretudo aqueles disseminados pela mídia e pelos movimentos da sociedade civil mundial, adquirem um significado particular na conformação de uma agenda positiva para a governança do desenvolvimento. A socialização de idéias, projetos, iniciativas e experiências que promovam a sustentabilidade planetária, canalizados pelas tecnologias informacionais de ponta, como a Internet e as *networks*, conspiram a favor de uma outra ordem global, menos excludente e mais solidária.

Finalmente, um processo de governança democrática exige a participação de indivíduos e coletividades, exigindo, portanto, divisão de responsabilidades e cumprimento de acordos estabelecidos, objetivos difíceis de serem alcançados face as assimetrias de poder, sobretudo quando se leva em conta as tensões entre países no eixo Norte-Sul, ainda que muitos avanços tenham sido alcançados.

3. ATORES E ESTRATÉGIAS NA GOVERNANÇA GLOBAL

Sendo um processo complexo e multifacetado, a governança – nos diferentes níveis de análise (local, regional, nacional e global), comporta inexoravelmente uma multiplicidade de atores e atuações no campo da representação social, racionalidade econômica e ação política, que definem diversas estratégias, de acordos com os objetivos e resultados que são

esperados, segundo a lógica dos agentes diretamente envolvidos. As tensões e interações provocadas pela aceleração dos processos de globalização cresceram imensamente nas últimas décadas, invadindo outros campos da vida do homem.

Estes processos afetam indistintamente a economia, políticas, relações sociais e pessoais, mentalidades, intimidades; forjando novos padrões de sociabilidade e comunicação entre pessoas, comunidades, nações e relações transnacionais. A sociedade global emergente está se tornando numa sociedade complexa, aberta, transfigurada pelas rápidas transformações advindas da compressão tempo-espço. Neste sentido, como as tendências apontam para uma maior complexidade do sistema micro e macro-social, os atores e as estratégias adotadas também acompanham esse movimento.

Como ator referencial e emblemático da modernidade, o Estado-nação é e continuará sendo o ator dominante no cenário das relações globalizadas, em função do maior poder relativo que dispõe e maior legitimidade sócio-política, numa comparação com outros atores do sistema internacional (VILLA, 1999a). O pensamento realista notabilizou-se pelo argumento em prol de que a lógica que preside as relações internacionais é a manutenção do poder soberano estatal, a defesa de interesses nacionais e, portanto, segundo Morgenthau (1986) e Aron (1986), as relações internacionais são definidas como “relações interestatais”, o que indica que o ator fundamental no plano internacional continua sendo o Estado-nação. No entanto, a dinâmica do poder mundial e das políticas de governança tem mudado consideravelmente, com a emergência de atores que desempenham papéis não negligenciáveis na complexa agenda global como direitos humanos, degradação ambiental, migrações, combate à pobreza, etc...

Organizações internacionais governamentais (OIGs), empresas transnacionais (ETNs), Organizações não-governamentais (ONGs), associações, indivíduos, estão alargando seus espaços, fazendo erodir parcialmente o poder dos Estados, restringindo sua soberania, forçando-o a partilhar ações e atitudes nas responsabilidades da governança.

A política mundial está deslocada de um único centro irradiador de poder, sendo atualmente uma política policêntrica, ou seja:

“Existe uma passagem do Sistema Internacional para o Sistema Global-transnacional-bifurcado. O Sistema Internacional era Estado-cêntrico. O Sistema Global-transnacional-bifurcado é simultaneamente Estado-cêntrico (não-hegemônico com EUA como superpotência militar) e Multicêntrico (alta diversidade de atores - forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas e mídia-formadores de opinião)” (VIOLA, 1998a).

As forças não-estatais mais poderosas que desafiam a hegemonia dos Estados são as corporações econômicas transnacionais. Além das forças do mercado, as organizações da sociedade civil, notadamente as ONGs locais e transnacionais tem tido uma participação fundamental nas negociações que envolvem conflitos através de redes e coalizões.

Nesta perspectiva, o sistema de governança mundial teria passado a ser não mais um sistema de Estados e sim uma estrutura plural, descentralizada, composta por blocos regionais, regimes regulatórios, agências internacionais e transnacionais e iniciativas políticas comuns legitimadas por acordos e tratados.

Em suma, um sistema de múltiplos níveis e formas de regulação no qual micro e macro regiões, assim como diferentes modalidades de associações, organizações e redes de cidadania que emergem como novas unidades políticas podem contribuir para a reconstituição da política global em termos mais democráticos, com justiça social e, direcionada para o desenvolvimento sustentável. Essa é a dinâmica do poder mundial, do estágio atual reflexivo da modernidade.

“Um mundo bifurcado, marcado por novas escolhas e antigas opções, por muitas oportunidades e responsabilidades pesadas, por tensões persistentes entre demandas pela ordem e pressões pela equidade; marcado pelo potencial para nova intensidade de cooperação e também pela capacidade de conflitos mais intensos” (ROSENAU, 2000: 380).

A centralidade da presença do Estado-Nação nos grandes debates, agora dá lugar a formatação de padrões de sociabilidade mais ampla, cujas tendências apontam para a “mundialização do processo decisório e de mundialização das atividades políticas” (GÓMEZ, 2000: 159); onde o design desse movimento implica em considerar as emergentes conexões e interdependência de ações e atores diante da necessidade de se criar estruturas e mecanismos de governança global para o enfrentamento de problemáticas de interesse coletivo (HELD, 1995; ROSENAU & CZEMPIEL, 2000).

Em seu livro *Turbulence in the world politics. A theory of change and continuity*, Rosenau (1990) mostra os ventos que sopram na conformação de uma outra política mundial, cada vez mais complexa. Segundo esta perspectiva, a fase contemporânea da globalização do capitalismo é definida não pela ‘política internacional’, onde os Estados nacionais dominam e monopolizam o cenário

internacional, mas pela emergência de uma 'política pós-internacional', cuja essência se manifesta na pluralidade de atores, onde os Estados nacionais dividem seu poder com outras forças políticas, como as organizações internacionais, empresas transnacionais e movimentos da sociedade civil transnacionais.

“Accordingly, the term will henceforth be used to designate the historical era that began after World War II and continues to unfold today. It is a shorthand for the changes wrought by global turbulence; for an ever more dynamic interdependence in which labor is increasingly specialized and the number of collective actors thereby proliferates; for the centralizing and decentralizing tendencies that are altering the identity and number of actors on the world stage; for the shifting orientations that are transforming authority relations among the actors; and for the dynamics of structural bifurcation that are fostering new arrangements through which the diverse actors pursue their goals. Postinternational politics is that hitherto unimaginable scheme, a generic conception of how the human links that span the globe have been affected by the complexity and dynamism that are coming into view as the present millennium draws to a close” (ROSENAU, 1990: 7)

A interdependência crescente de questões e processos que não estão confinados em territórios delimitados, extrapolando as fronteiras que demarcam o campo político da 'soberania' reivindicada pelo domínio estatal; colocam em marcha múltiplas estratégias de governança, derivadas das percepções e lógicas que identificam a ação política dos atores na arena da sociedade global.

4. GOVERNANÇA PARA A SUSTENTABILIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES GLOBAIS

Um forte argumento em defesa dos mecanismos de governança global reside fundamentalmente na responsabilidade e sentido ético de um estilo de desenvolvimento que afirme os princípios da paz, justiça, democracia, tolerância e compromisso com as gerações futuras. Esses princípios tomados como valores universais indicam que os processos de governança estão sempre em andamento. O desafio é alcançar o equilíbrio, de tal forma que a gestão dos assuntos globais não só atenda aos interesses de toda a humanidade num futuro sustentável, mas também se inspire nos valores humanos básicos referidos e busque adaptar a organização mundial à realidade da diversidade global.

Embora sucessivos desgastes tenham afetado a sua credibilidade política, a Organização das Nações Unidas (ONU), continua sendo uma instituição necessária, servindo de referencial para a resolução das grandes questões mundiais. Contudo, faz-se urgente uma reforma em suas estruturas de decisão e representação, considerando a necessidade de adequação ao novo desenho geopolítico mundial, novos atores e uma dinâmica alterada pela globalização em marcha nas últimas décadas.

Como processo, a dinâmica da governança global reflete novos tempos. Primeiramente, a governança foi vista como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas

multinacionais e mercados de capital globais. Com estes interagem os meios de comunicação – a poderosa mídia, que exercem hoje enorme influência.

Quando o sistema das Nações Unidas foi criado, em 1945, predominavam os Estados-nações, e entre eles um equilíbrio de poder diante da bipolaridade que opunham sistemas políticos e econômicos distintos. Mas também havia esforços dos governos no sentido de evitar uma terceira guerra mundial e outra depressão global. A economia global não era estreitamente integrada como é hoje. As chamadas empresas e conglomerados globais estavam começando a se desenvolver. O gigantesco mercado de capital global que atualmente subordina os mercados nacionais era até então inimaginável. A consciência pública e a orientação das políticas estão mais sensíveis aos direitos humanos, justiça social, garantia de serviços, proteção ambiental e desmilitarização, sendo bastante amplo o espaço e emergência de outros atores que podem dar suas contribuições para a governança do planeta.

“A criação de mecanismos de governança adequados é tarefa complexa, pois eles devem ser mais abrangentes e participativos – isto é, mais democráticos – do que foram no passado. Além disso, devem ser suficientemente flexíveis para fazer face a novos problemas e a novas interpretações de problemas antigos. É necessário haver uma conjuntura global ajustada de modo a que as ações e as políticas sejam executadas em níveis apropriados. A governança global deve adotar uma estratégia multifacetada” (NOSSA COMUNIDADE GLOBAL, 1996: 4).

Para que seja possível conduzir a governança em terreno fértil e na perspectiva de refletir avanços na convivência entre humanos, é fundamental criar canais e espaços de comunicação e interação em torno de atores e interesses.

“Governance does not exist without negotiation among different actors, with different interests. And there is no negotiation without participation supported on realistic bases and efficient communicative action...(...) In fact, there is no single global governance; there are many global governances, as many as issues at stake” (LEIS & VIOLA, 2001: 127).

A governança como processo global é um imperativo ético para a superação dos impasses da modernidade contemporânea. Entretanto, a questão decisiva é como conciliar a interdependência que nos une e a diversidade que nos enriquece.

“O desafio e a arte da governança, a nosso ver, parecem hoje menos capazes de encontrar o justo equilíbrio entre unidade e diversidade, do que de encontrar modos de gestão da comunidade que conciliem do melhor modo possível a dupla necessidade da unidade e da diversidade; e que respondam da melhor forma possível à dupla aspiração dos seres humanos, de um lado, a fazerem sociedade, a se unirem a outros, a inscreverem a sua própria e efêmera história em um sopro mais amplo e, de outro, a serem reconhecidos por si mesmos e respeitados na sua irredutível diferença” (CALAME, P. & TALMANT, A., 2001: 119).

CAPÍTULO III

A QUESTÃO AMBIENTAL NA AGENDA DA GOVERNANÇA GLOBAL E NACIONAL

As questões suscitadas pela chamada 'questão ambiental', sobretudo a partir da década de 1960, que em última análise decorre do modelo que as sociedades se desenvolvem, dos seus padrões de produção e consumo; passam a influenciar as decisões governamentais, com um adicional fortalecimento da sociedade civil planetária, e vão progressivamente abrindo um espaço político e participação social na resolução dos conflitos derivados do crescimento econômico em escala mundial. A incorporação das temáticas relacionadas ao meio ambiente na agenda da governança global são forjadas num processo de preocupação com o agravamento da crise ecológica já bastante evidente neste período.

O advento da governança ambiental no sentido moderno, isto é, preocupações em escalas complexas e globais, têm como base o período pós Segunda Guerra Mundial, envolvendo questões variadas que vão da gestão de recursos naturais e de ecossistemas à luta contra a poluição nos meios diversos, à proteção da biodiversidade e da atmosfera e à promoção da saúde pública. Até o final dos anos 1960, num movimento que se desenrola desde o século XIX, com características marcadamente de âmbito coletivo, notadamente o envolvimento das primeiras organizações internacionais, como a Comissão do Reno de 1815 ou as comissões de pesca do começo do século XX; podemos apontar de preparação para as transformações mais densas que vão ocorrer a partir da década de 1970.

Com efeito, antes da Conferência de Estocolmo, em 1972, que aqui estamos designando como ponto de inflexão e marco emblemático da governança global relativo às questões de meio ambiente e desenvolvimento, um grande número de acontecimentos e processos, moldaram um cenário favorável para o alcance de uma consciência pública de nações e indivíduos, face o visível quadro de degradação ambiental imposto pelo estilo de desenvolvimento econômico. Neste sentido, é útil fazer algumas considerações sobre este longo período, considerando basicamente os aspectos mais relevantes.

Este período se configura pelo caráter de conservação das espécies e proteção da natureza. Embora as associações de proteção da natureza, com o objetivo essencial de conservação, às vezes de proteção da caça, tenham sido criadas desde meados do século XIX em alguns países europeus, como na França, a Sociedade Nacional de Proteção da Natureza, em 1854; o final do século XIX e o começo do século XX registraram o surgimento das primeiras sociedades nacionais dedicadas à conservação, principalmente à proteção dos pássaros, como a Association for the Protection of British Birds (1870), o Sierra Club (1892) e o Audubon Club (1905), nos Estados Unidos; a Bund für Vogelschutz (1899), na Alemanha; a Ligue Française pour la Protection des Oiseaux (1912); a Dansk Ornitologisk Forening (1906) e a Danmarks Naturfrednings Forening (1911), na Dinamarca; a Royal Society for Nature Conservation (1912), na Grã-Bretanha; Les Amis des Arbres (1902), na Grécia; a Ligue Suisse pour la Protection de la Nature (1909), na Suíça.

A preocupação com os ambientes selvagens também mereceu uma atenção por parte dos países. Nos Estados Unidos foi criado o primeiro parque

nacional, em 1872 (Yellowstone), seguido pelo Royal National Park, na Austrália, em 1879, e pelos parques nacionais de Banff (1885) e Glacier (1886) no Canadá. Na África, o primeiro parque nacional foi criado em 1925, em Zaire (Virunga).

Neste extenso período, dois grandes acontecimentos assinalam o interesse pela temática ambiental, com repercussões significativas no âmbito das preocupações públicas. Sob os auspícios da ONU, realiza-se em 1949, nos Estados Unidos, a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização de Recursos (UNSCCUR), com a participação de 49 países. Este evento contou a participação da UNESCO, além das participações da FAO, Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Trabalho (OIT). Outra grande acontecimento de vulto foi a Conferência da Biosfera, realizada em Paris, no ano de 1968, reunindo 64 países, 14 organizações intergovernamentais e 13 ONGs. Neste encontro, foram discutidos os impactos ambientais causados na biosfera pela ação humana. A consequência mais relevante foi a criação em 1970, do programa interdisciplinar O Homem e a Biosfera, congregando estudiosos e especialistas em pesquisas sobre o processo interativo da ação humana e os sistemas naturais.

1. MARCO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL: A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO/1972

Sob vários aspectos é possível considerar a Conferência de Estocolmo, a primeira da ONU sobre Meio Ambiente (*United Nations Conference on the Human Environment*), realizada em 1972, como marco da governança ambiental

contemporânea em escala planetária. Foi, de fato, o primeiro grande esforço de caráter global, envolvendo os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, tendo em vista um diagnóstico bastante preocupante que apontavam para a deterioração crescente dos ecossistemas e degradação das condições de vida no planeta.

Este acontecimento político representou, em grande parte, o resultado das forças do ambientalismo e do caldo de cultura dos tempos rebeldes, que marcam a década de 60. Mobilizou especialistas de diferentes áreas, num esforço para um diagnóstico da situação ambiental do mundo. A reunião preparatória de Founex, em 1971, “estabeleceu um caminho intermediário entre o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia” (SACHS, 1993: 29).

O mérito de Estocolmo, além de ser um momento marcante nas relações internacionais pela inserção da problemática do meio ambiente na agenda política mundial (VIGEVANI, 1997), foi permitir um debate abrangente, pluridimensional e interdisciplinar da temática ambiental, relacionado-a ao desenvolvimento econômico, dentro de um enfoque mais global. No entanto, o perfil da problemática incomodava os países do primeiro mundo, notadamente pelos efeitos da industrialização e urbanização; enquanto aos países pobres e dependentes, interessava manter o desenvolvimentismo a qualquer custo.

Ainda em 1972, a publicação encomendada pelo Clube de Roma ao Massachusetts Institut of Tecnology - MIT, intitulada “Limites do Crescimento”, causa intensa polêmica, pelo tom catastrofista que prega o crescimento zero, condição *sine qua non* para evitar o desastre ecológico. O diagnóstico técnico mostra um cenário pessimista, mas chama atenção pela crítica ao crescimento

acelerado. No final deste século, a emissão descontrolada dos gases que provocam o efeito estufa é uma ameaça real, as mudanças climáticas confirmam o aumento de temperatura na terra, desaparecimento de cidades serão inevitáveis.

A partir da Conferência de Estocolmo ocorre um dinamismo maior dos mecanismos de regulação e institucionalização da temática ambiental. A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1972, legitimando-se como fórum de negociações e financiamentos para as mais diversas iniciativas relativas a proteção ambiental mundial, representou um passo importante no processo de institucionalização. É necessário enfatizar que a partir da década de 70, cresce a participação de atores emergentes do cenário internacional, as ONGs (Organizações Não-Governamentais), ampliam o arco do ambientalismo multissetorial.

A década de 70 pode ser considerada emblemática para a penetração do ambientalismo na esfera estatal, sobretudo nos países capitalistas avançados, como os Estados Unidos, que foi um dos primeiros a estabelecer mecanismos de regulação pública para conter os efeitos da poluição ambiental (FERREIRA, 1992a). A internalização desta problemática tem resultado na expansão de agências e estruturas ligado a burocracia estatal, em grande parte dos países do mundo. Vários acontecimentos expressam essa nova percepção de riscos em escala global. Da Conferência de Estocolmo à Conferência do Rio (ECO-92), temos a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT), a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CV), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que

destroem a Camada de Ozônio (PM) e a Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR).

Um destaque importante para a questão da depleção da camada de ozônio, reconhecido como o problema ecológico de maior importância até então, e que apresentou um amplo consenso político sobre a necessidade de gestão coletiva, notadamente dos países industrializados. De fato, o acordo para a proteção da camada de ozônio foi um exemplo memorável na construção de regimes ambientais setoriais de proteção do meio ambiente global.

A segunda grande reunião das Nações Unidas sobre a questão ambiental surge num contexto histórico propício, onde já se evidenciam preciosas informações sobre a deterioração da vida terrestre e o comprometimento do futuro do desenvolvimento. Os diversos informes apresentados na década de 1980 - informe Brandt, Brundtland, dentre outros, contribuem para moldar um cenário emergente de consciência política das nações e atores relevantes no processo de governança planetária.

2. A CONFERÊNCIA DO RIO/1992 E AS CONVENÇÕES GLOBAIS DE REGULAÇÃO

Através de uma deliberação da Assembléia Geral, em 1988, a ONU promove a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), tendo como palco a cidade do Rio de Janeiro. O Brasil se credencia para sediar este importante evento, justificando seu reconhecido potencial como detentor de uma das maiores megabiodiversidades

do planeta. A repercussão da morte do líder seringueiro Chico Mendes e o agravamento dos conflitos sócio-ambientais na Amazônia, notadamente a devastação acelerada da Amazônia; contribuem de forma decisiva para que este país fosse escolhido como sede deste importante evento.

Foram intensos os preparativos e momentos de expectativa para a realização da ECO-92, dada a magnitude dos desafios que se colocavam para a governança do planeta, seriamente ameaçada pelo modelo civilizacional insustentável, configurando riscos crescentes para as gerações presentes e futuras. Muitos até imaginavam que seria talvez a última chance para um acordo global que evitasse o caos. O secretário geral da ONU, Maurice Strong, compartilhava dessa idéia. Estiveram na cidade do Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), denominada também Cúpula da Terra, representantes de 178 países, incluindo cerca de 100 chefes de estados.

Paralelamente a CNUMAD, organizações não-governamentais e movimentos sociais diversos organizaram uma reunião designada como Fórum Global, com cerca de aproximadamente 4.000 entidades da sociedade civil mundial, tendo a finalidade de debater e aprofundar temas polêmicos, e ao mesmo tempo, influenciar no processo de tomada de decisões na reunião oficial. O Fórum Global foi uma experiência de sucesso pela capacidade de unir diferentes segmentos dos movimentos sociais e ONGs ambientalistas, constituindo uma esfera pública mais democrática e participativa, além de instaurar um ambiente propício para a emergência de uma sociedade civil mais globalizada.

Segundo Leis (1993), foi no plano da intersubjetividade que a Conferência do Rio teve o momento de maior significação,

“O ‘espírito do Rio’, encarnado nas atividades do Fórum Global, traz à luz, simbólica e organizativamente, uma sociedade civil planetária que, praticamente, antes não existia. Da perspectiva aqui apresentada, o ponto mais alto dos acontecimentos de junho de 1992 foi a emergência e legitimação do papel da sociedade civil planetária frente a crise sócio-ambiental global, em um mundo governado pelos atores e as regras do mercado e da política. O ‘espírito do Rio’ permitiu o despertar de consensos transnacionais para problemas transnacionais, concretizados sob a forma de 36 tratados ou ‘compromissos de ação da sociedade civil planetária’, que projetam sua legitimidade em direção aos Estados para a criação de pactos, regras e instituições com verdadeira capacidade de governabilidade global e local.” (LEIS, 1993: 95).

Apesar do fracasso no que tange a medidas concretas, em termos de financiamentos de programas, notadamente no combate a pobreza e a miséria, transferência de tecnologias e investimentos em áreas degradadas; a CNUMAD apresentou avanços na formalização de alguns compromissos, que resultaram nos seguintes documentos oficiais: a) Declaração do Rio, b) Convenção sobre Mudanças Climáticas, c) Declaração de Princípios sobre Florestas, d) Convenção sobre Biodiversidade e finalmente, e) Agenda 21.

A Declaração do Rio foi pautada por grandes divergências entre os países desenvolvidos, emergentes e não desenvolvidos. Inicialmente estava prevista a elaboração de uma Carta Magna da Terra, contendo uma declaração abrangente dos princípios fundamentais do desenvolvimento sustentável. Depois se pensou

em proclamar uma breve declaração que apenas reafirmasse a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano aprovada em 1972 em Estocolmo. Foi então aprovado um texto que reafirma e amplia a Declaração de Estocolmo. Contendo 27 princípios que objetivam orientar a formulação de políticas e de acordos internacionais que respeitem o interesse comum, o desenvolvimento global e a integridade do meio ambiente.

A Convenção sobre Mudanças Climáticas tem suas origens no reconhecimento de um dos mais graves problemas planetários, que são exatamente as alterações no clima, devido fundamentalmente a concentração excessiva de gases estufa na atmosfera, como o vapor de água, dióxido de carbono (CO₂), ozônio, óxido nitroso metano e clorofluorcarbonetos (CFCs), sendo que os três primeiros têm como fonte principal de geração a queima de combustíveis fósseis e o CO₂ responde sozinho por cerca de 50% do efeito estufa.

O objetivo básico desta Convenção é o de controlar e reduzir a emissão desses gases, principalmente o dióxido de carbono. Os CFCs não foram considerados nesta Conferência, pois eles são objetos de um outro acordo, o Protocolo de Montreal de 1987, que já vem sendo implementado em diversos países, inclusive no Brasil¹⁰.

Institucionalmente, as questões relativas às mudanças climáticas evoluíram desde a década de 1980, através dos avanços da pesquisa científica, despertando interesse público sobre o clima mundial. Nos fins da década de 1980, uma série de conferências internacionais apelaram para a urgência de um tratado

¹⁰ O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio de 1987 foi ratificada pelo Brasil em 1990. A Convenção sobre Mudanças Climáticas, aprovada no Plenário da CNUMAD no Rio de Janeiro em 04/06/92, foi ratificada pelo Brasil em 28/02/1994.

mundial para enfrentar tal problema. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, e a Organização Meteorológica Mundial – OMM, responderam a esses chamados criando o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC, encarregado de apoiar com trabalhos científicos as negociações do tratado.

Em finais de 1990, a Assembléia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (CIN/CQMC), ao qual encomendou a redação de uma convenção-quadro, assim como de qualquer instrumento jurídico que fosse considerado necessário. Os representantes de mais de 150 países se encontraram durante cinco reuniões celebradas entre fevereiro de 1991 e maio de 1992 e, finalmente, em 9 de maio de 1992, foi adotada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em Nova York, na Sede das Nações Unidas. Os princípios acordados na CQMC foram:

“1 - As partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos;

2 - Devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento, em especial aqueles particularmente mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, e das Partes, em especial Partes países em desenvolvimento, que tenham que assumir encargos desproporcionais e anormais sob esta Convenção;

3 - As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos sócio-econômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima;

4 - As Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo. As políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser adequadas às condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas nacionais de desenvolvimento, levando em conta que o desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima;

5 - As Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes países em desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentar os problemas da mudança do clima. As medidas adotadas para combater a mudança do clima, inclusive as unilaterais, não devem constituir meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional” (CONVENÇÃO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, 1997).

Um avanço significativo no que tange as questões climatológicas globais, a partir da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, foi o 'Protocolo de Kyoto' estabelecido em 1997, onde os países industrializados concordaram em enfrentar a questão do aquecimento da terra e reduzir as emissões de dióxido de carbono e outros gases de efeito-estufa. Estes países se comprometeram em reduzir suas emissões líquidas anuais de carbono para 5% abaixo dos níveis de 1990, durante o período de 2008 a 2012.

Este Protocolo está seriamente ameaçado pela posição assumida pelo Estados Unidos em não ratificá-lo, justamente um dos grandes vilões do aquecimento global, contribuindo com 26% do total das emissões em todo o planeta. A proposta brasileira do 'Mecanismo de Desenvolvimento Limpo' – MDL ou CDM, de '*Clean Development Mechanism*', também representa um passo favorável em direção a investimentos e financiamentos de projetos sustentáveis nos países em desenvolvimento. Pelo fato de conter o maior reservatório de carbono do mundo em eminente perigo de liberação para a atmosfera, a Amazônia pode ser beneficiada pelo MDL, caso as florestas tropicais se tornem alvo das ações do referido mecanismo, o que parece ainda não consensual.

No que tange à Declaração de Princípios sobre Florestas, a idéia inicial era aprovar uma Convenção sobre Exploração, Proteção e Desenvolvimento Sustentável de Florestas. Porém, a oposição de vários países em desenvolvimento com grandes florestas, como Brasil, Índia, Nigéria, Quênia, Congo e outros liderados pela Malásia fizeram com que essa idéia se transformasse numa declaração de princípios, sem força jurídica no plano do Direito Internacional. Estes países se apoiaram nos princípios do direito internacional que reconhece a soberania dos países de explorar os recursos localizados dentro dos seus territórios.

Esse princípio passou a fazer parte da Declaração, vencendo a proposta dos países desenvolvidos que defendiam princípios que ressaltassem os aspectos globais das florestas, principalmente como fixadoras de carbono. Para conciliar interesses divergentes, apenas foi proclamado o princípio genérico de que as florestas são fundamentais para as comunidades locais e para o ambiente global.

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) ou Convenção da Biodiversidade, adota como princípio básico o direito dos países de explorar de modo soberano e responsável seus próprios recursos conforme suas políticas de desenvolvimento. Os estados signatários reconhecem que a conservação da biodiversidade diz respeito a toda humanidade, que os estados são responsáveis pela conservação dos seus próprios recursos biológicos e que o desenvolvimento sócio-econômico e a erradicação da pobreza constituem a primeira e inadiável prioridade dos países em desenvolvimento. A CDB cria efetivamente uma ponte entre a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

Todavia, o documento mais importante elaborado na ECO-92 foi, sem dúvida, a Agenda 21, transformada em Programa 21 pela ONU, para efetivar-se como referencial fundamental nos planos dos governos e das sociedades para um futuro mais digno. A Agenda 21 constitui um guia imprescindível para a construção de uma sociedade baseada nos princípios da sustentabilidade nas suas múltiplas dimensões. A Agenda 21 é um documento longo e direcionado para as mais variadas questões e desafios do século XXI. Está dividida em 4 seções e 40 capítulos, contendo mais de 100 programas de ação.

Com efeito, a Conferência do Rio foi importante por lançar as bases legais, intelectuais e institucionais de uma estratégia articulada visando a

promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, contribuiu decisivamente para a conformação de uma agenda para a governança do meio ambiente global, instituindo mecanismos para uma vida mais saudável no planeta.

Pode-se dizer que a CNUMAD inicia um novo ciclo de conferências sobre desenvolvimento e meio ambiente no âmbito da ONU, destacando-se, entre outras, a Conferência sobre Direitos Humanos realizada em Viena em 1993; Conferência sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo em 1994; Conferência sobre Desenvolvimento Social (Copenhague), sobre mudança climática (Berlim) e sobre a mulher (Pequim), todas realizadas em 1995, e sobre assentamentos urbanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996.

No entanto, na maré das dificuldades e impasses, a última reunião preparatória realizada em Bali, na Indonésia, terminou com uma visão pessimista das possibilidades de avanço da chamada Rio+10, como está sendo chamado essa reunião mundial, tendo o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, condenado as nações industrializadas pelo descumprimento dos acordos internacionais que foram assinados na Rio-92.¹¹

Na verdade, diante do processo avassalador do capitalismo global, notadamente a intensificação do comércio e a expansão do consumo em escala planetária foram poucas as iniciativas concretas em direção a sustentabilidade, visto que na ECO-92 os países mais ricos assumiram um compromisso de disponibilizar 0,70% do PIB no combate a pobreza, sendo que atualmente pouco mais de 0,20 está sendo utilizado. Neste sentido, falar em sustentabilidade é um

¹¹ *O Globo*. ONU culpa ricos por fracasso dos pobres. 31/05/2002.

grande paradoxo, visto que o padrão de produção e consumo no planeta é claramente insustentável.

3. PROBLEMÁTICA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A construção da agenda ambiental brasileira acompanha o movimento histórico, ainda que de maneira tardia e contraditória, da formação de uma consciência pública mundial sobre os impactos do desenvolvimento econômico sobre os ecossistemas naturais. A política ambiental brasileira até a década de 1970, foi sendo elaborada sob a visão conservadora dos sucessivos governos, desde a o período correspondente ao governo Getúlio Vargas, na década de 1930, onde começa a se esboçar uma legislação de caráter nitidamente conservacionista, tendo em vista amenizar os efeitos do processo de industrialização em curso. A partir da metade da década de 1970, e mais precisamente no final da década de 1980, ocorre progressivamente um processo de internalização da problemática ambiental na esfera pública, notadamente pela consolidação de um vasto movimento ambientalista complexo e multifacetado e reestruturação do aparelho estatal.

É importante destacar que as preocupações ambientais são antigas no processo histórico brasileiro, conforme tem mostrado Pádua (1987), e ainda que de forma fragmentada esse pensamento evolui, permitindo o surgimento de idéias e reflexões sobre os efeitos destrutivos (devastação e esgotamento de matérias primas, como por exemplo, o pau-brasil) da expansão capitalista no período colonial e imperial lusitano. Em verdade, uma consciência ambiental pública no

Brasil é muito recente, considerando as condições históricas que propiciam o desabrochar da revolução ambiental no planeta como um todo.

A problemática ambiental brasileira acompanha todo o percurso histórico da construção desse país continental, multicultural, socialmente desigual e marcado por um longo processo de devastação sócio-ambiental, desde as suas raízes, com a chegada dos primeiros colonizadores. Os mais de 500 anos de 'descobrimento do Brasil' revelam o caráter depredador hegemônico das relações sociais construídas a partir da metrópole, direcionando uma forma de ocupação e exploração do território, nociva às populações locais e extremamente predatórias em relação aos impactos sobre a natureza.

Como foi dito anteriormente, ainda que não houvesse uma política oficial de interesse público, várias pessoas contribuíram para chamar atenção sobre as conseqüências do modelo de ocupação adotado. Como observou Pádua (1987), "No pensamento brasileiro do século XIX, a meu ver, dificilmente encontraremos outro autor que coloque o tema político da destruição da natureza com a ênfase e centralidade com que foi abordado por José Bonifácio, ou como viria a sê-lo, no século seguinte, por Alberto Torres".(PÁDUA, 1987: 38).

Além desses autores, muitos outros também contribuíram com reflexões críticas sobre o desenvolvimento brasileiro, abordando os dilemas de um projeto civilizatório, onde a natureza assumia um lugar passivo, a mercê do utilitarismo das ações humanas. Todavia, a intervenção pública em relação aos problemas ambientais, assumiria contornos visíveis na esteira da formação do Estado brasileiro moderno, com o início do desenvolvimento industrial. De fato, a preocupação com o meio ambiente e a tentativa de equacionar a

problemática derivada dos primeiros efeitos da industrialização, datam do primeiro governo de Getúlio Vargas.

Neste período fundam-se os pilares do Estado brasileiro – que vai ser o agente principal e determinante na construção do desenvolvimento nacional, assumindo a tarefa ditar as regras, colocar prioridades e estabelecer mecanismos de regulação nos diversos setores da vida pública. Sob o regime ditatorial de Vargas, a incipiente política (?) ambiental brasileira dá os primeiros passos, respondendo aos impulsos da economia industrial, no sentido de garantir a base material necessária, tendo em vista a racionalização e disponibilidade de recursos naturais que disciplinasse o curso do desenvolvimento nacional.

Assim é que algumas iniciativas podem ser entendidas dentre outras, como a adoção em 1934, do Código das Águas, do Código de Pesca em 1938, do Código florestal, além da criação em 1937, do Parque Nacional de Itatiaia e da legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional. Até a década de 1960, os mecanismos de regulação ambiental serão definidos nos marcos de uma política de viés nacionalista-conservacionista, autoritária, sem participação da sociedade civil na arena decisória.

Com o golpe militar em 1964, aprofunda-se a exclusão política e social, ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro se associa mais livremente com as elites econômicas nacionais e internacionais. O crescimento acelerado constitui uma meta, e a proteção ambiental um obstáculo para o desenvolvimento nacional. A tese do crescimento a qualquer custo e de que a proteção ambiental seria um obstáculo para os países em desenvolvimento foi defendida pelo governo brasileiro na Conferência das Nações Unidas – Estocolmo (1972), liderando um grupo de países do então terceiro

mundo, contrários ao argumento de um desenvolvimento sadio e duradouro – o chamado ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável.

Esse período corresponde ao início de um processo histórico de politização da questão ambiental no Brasil, internalizando uma consciência pública e instituindo normas e legislações futuras, estando ligado ao próprio surgimento do movimento ambientalista brasileiro. A criação em 1971 da AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural), fundada por José Lutzenberger, autor do emblemático Manifesto Ecológico Brasileiro (1980), juntamente com o “Movimento Arte e Pensamento Ecológico” de São Paulo; constituem passos importantes na mobilização da sociedade civil em prol de uma política ambiental brasileira mais conseqüente.

Uma tentativa de sistematizar este processo está presente no trabalho de Viola (1987), O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): Do ambientalismo á ecopolítica. Neste esforço intelectual, o referido autor sublinha as diferentes fases do movimento ecológico brasileiro. Num primeiro momento, a fase ambientalista (1974-1981), onde ficam dois movimentos paralelos e fundamentais: os movimentos de denúncia da degradação ambiental nas cidades e as comunidades alternativas rurais.

Em seguida, uma fase de transição que vai de 1982 a 1985 e é marcada pela expansão quantitativa e qualitativa do movimento; ocorre uma mudança de padrão de atuação do movimento ecológico, que passa a influenciar os processos decisórios relativo às políticas públicas, ou seja, ocorre uma politização progressiva do movimento ecológico no contexto da transição democrática. Finalmente, a “opção ecopolítica” define uma conjuntura histórica mais complexa do movimento ecológico,

atuando em diversas frentes e participando ativamente do processo político brasileiro. Nesta fase, Viola analisa diferentes tendências: ecologistas fundamentalistas, ecologistas realistas, ecosocialistas e ecocapitalistas.

No bojo desses movimentos complexos, que refletem uma reação ao clima político autoritário, sob a égide dos governos militares, forja-se num processo gradativo, os mecanismos institucionais que vão progressivamente demarcar as bases da política ambiental brasileira. A criação em 1973 da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, responderia as críticas domésticas e atenderia exigências burocráticas externas, para aprovação de empréstimos destinados a grandes investimentos por parte do governo brasileiro (GUIMARÃES, 1986).

Um momento importante da institucionalização do meio ambiente no Brasil, sem dúvida foi a lei n 6.938/81, que estabeleceu os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, criando também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e dentro deste o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Um conselho com o perfil representativo do CONAMA, com diferentes segmentos do setor público e da sociedade civil, “surge como um fenômeno atípico dentro de uma estrutura de setor público centralizadora e pouco aberto à participação da sociedade civil” (BURSZTYN, 1993: 87).

A consolidação de todo processo de institucionalização da política ambiental brasileira culminou com a Constituição de 1988, onde efetivamente ocorreu uma intensa mobilização de amplos setores da sociedade brasileira, inclusive a formação de uma ‘frente parlamentar verde’ e diversos segmentos comprometidos com a questão ambiental enquanto política pública. O art.225

consagrou as bases jurídicas da ação estatal e da sociedade em geral concernente à proteção do meio ambiente, como direito de cidadania e dever da esfera pública.

Dez anos depois da ECO-92, o Brasil chega a Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), na África do Sul, sem ter conseguido frear a destruição do meio ambiente, apesar de avanços no campo normativo como a criação da lei sobre crimes ambientais, do sistema nacional de unidades de conservação e dos comitês de bacias hidrográficas. Entre 1992 e 2000, segundo dados do fundo Mundial para a Natureza (WWF), o número de quilômetros quadrados desmatados anualmente na Amazônia subiu 44%, com o crescimento maior no fim dos anos 90. Apenas entre 1999 e 2000, a elevação foi de 15%. A ausência de uma política de governo centrada no ideário da sustentabilidade (eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica), permeando os diversos ministérios e estruturas de poder, dificulta o avanço nas propostas contidas, por exemplo, na agenda XXI brasileira, que demandou inúmeras discussões dos diversos setores da sociedade.

4. INFLEXÃO E GLOBALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: A QUESTÃO DA AMAZÔNIA

Quase no final da década de 1980, o governo brasileiro redefine sua política ambiental, face à intensificação dos desmatamentos na Amazônia¹². A

¹² Entre os anos de 1988 e 1990, 17.860km² de florestas foram desmatadas na Amazônia, e ao longo das últimas três décadas, um total de 551.782km² de florestas desapareceram, o que corresponde a duas vezes a área do Estado de São Paulo, ou ainda a área coberta pela França (INPE, 2000).

questão regional amazônica amplia e estabelece os marcos de uma agenda globalizada no contexto da política nacional.

Sem dúvida, as imagens de queimadas amplamente veiculadas pela mídia nacional e internacional, configurando um cenário catastrófico mundial, pela interligação de três tendências: aumento da camada de ozônio, efeito estufa e perda de biodiversidade (SANTOS, 1994); e as repercussões na atuação de diversos atores internacionais, notadamente as denúncias e campanhas de ONGs, contribuíram para o processo de globalização da política ambiental no Brasil¹³.

A questão amazônica passa a ser uma parte decisiva neste processo, a partir de duas configurações:

“A formação de vastas coalizões transnacionais em torno de algumas questões específicas amazônicas: os impactos negativos de grandes projetos como o Polo Noroeste, Balbina, Tucuruí e pavimentação da BR364 entre Porto Velho e Rio Branco (e sua eventual prolongação até o pacífico); o assassinato de Chico Mendes em 1988 e seu legado na concepção das reservas extrativistas; o estabelecimento das reservas indígenas; o garimpo e a contaminação das cadeias alimentares; a expansão altamente predatória da indústria madeireira; as realidades e controvérsias a respeito da bio-pirataria e dos direitos das populações tradicionais aos lucros da biotecnologia. O impacto favorável que teve em diversos atores sócio-políticos no Brasil à nova consideração da questão

¹³ As principais dimensões desse processo foram: “1- a transnacionalização em graus diversos dos atores nacionais da política ambiental nacional (agências governamentais, empresas, ONGs) combinado com o aumento da presença de atores plenamente transnacionais (ONGs transnacionais, corporações transnacionais, bancos multilaterais, agências da ONU, comunidade científica) produzindo a formação de clivagens e alinhamentos transnacionalizados; 2- o desenvolvimento de uma concepção transnacionalizada da agenda ambiental por parte de setores crescentes dos atores sociais nacionais; 3- o efeito multiplicador da aceleração da globalização econômica, política e cultural/comunicacional sobre a globalização ambiental; 4- o crescimento rápido das conexões organizacionais, políticas, pessoais, financeiras e comunicacionais entre os diversos ambientalismo nacionais; 5- a rápida expansão de organizações não-governamentais internacionais cujo centro financeiro-organizacional encontra-se nos países desenvolvidos e que tem grande capacidade de influência sobre os ambientalismo nacionais nos países desenvolvidos, emergentes e estagnados; e 6- a preocupação crescente com questões de governabilidade global (formação de regimes e autoridades inter/transnacionais) por parte dos diversos setores nacionais” (VIOLA, 1998b).

amazônica por parte de atores transnacionais estratégicos e que mudaram em poucos anos a percepção da floresta amazônica por parte da sociedade brasileira. Com efeito, até fins da década de 1980, a percepção da floresta amazônica não diferia da percepção histórica das florestas Atlântica e da Araucária, que foram quase totalmente devastadas no processo de assentamento humano durante o século XX. Nesta visão a floresta amazônica era mata a ser derrubada o mais rápido possível para promover o desenvolvimento agropecuário, barragero, mineral e urbano. A partir de aproximadamente 1988 processou-se uma acelerada mudança perceptiva nos formadores de opinião: a floresta amazônica passou a ser vista como um gigantesco reservatório de biodiversidade (com extraordinário valor econômico e estético) em que deveriam existir arquipélagos de extrativismo, indústria madeireira e mineração sustentável”(VIOLA, 1998b).

Na esteira dessas mudanças, as consequências político-institucionais viriam com a reestruturação no setor ambiental promovida pelo governo Sarney, pressionado pela intensa mobilização do ambientalismo nacional e internacional, cuja rede de conexão, sobretudo das ONGs, potencializavam as pesadas críticas da comunidade internacional. O governo brasileiro instituiu o Programa Nossa Natureza, cujo objetivo foi enxugar a administração pública, permitindo a criação do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), na tentativa de equacionar os graves problemas ambientais decorrentes do modelo nacional de desenvolvimento.

Como parte integrante do Programa Nossa Natureza, o governo federal criou através da Lei n 7.797, de 10 de julho de 1989, o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, com o objetivo de financiar projetos que visem o uso racional dos recursos naturais e à recuperação de qualidade ambiental dos diversos ecossistemas brasileiros, com atenção especial para a Amazônia. O FNMA vai se constituir num dos mais importantes instrumentos da Política de Meio Ambiente no Brasil. O primeiro projeto financiado, em fevereiro de 1990, foi o Programa de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO, executado pelo IBAMA.

CAPÍTULO IV

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: OCUPAÇÃO E DEGRADAÇÃO SOCIOAMBIENTAL

A política de desenvolvimento voltada para a Amazônia está estreitamente ligada ao processo de integração desta região ao país, quando se criam os instrumentos e instituições necessárias para a promoção do chamado desenvolvimento regional. Neste sentido, a questão do planejamento ainda na década de 1940, torna-se uma variável determinante para a compreensão da lógica que vai estabelecer a dinâmica da economia regional, num processo tenso e contraditório de expansão capitalista numa região de fronteira.

As bases deste processo foram lançadas com a criação da Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, em 1946, ainda no governo de Getúlio Vargas. O principal projeto da SPVEA foi a construção da rodovia Belém-Brasília, que se completou em 1960, já durante a administração de Juscelino Kubitschek. A rodovia em tela abriria caminho mais tarde para intensificação de fluxos de mercadorias, transportes, informações e movimentos migratórios, induzidos fortemente pela política estatal. Em pouco tempo a região amazônica tornou-se um espaço geográfico caótico, fruto de um modelo de colonização, desordenada e desestruturadora em termos sociais e econômicos, ensejando conflitos pela posse da terra, exploração predatória de recursos naturais, deterioração das condições de vida nas cidades, enfim; uma região cada vez mais marcada pelo empobrecimento de suas populações.

1. ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PLANEJANDO O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

A história recente da Amazônia tem como traço marcante o caráter ostensivo da intervenção estatal, na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional, dentro da lógica da valorização do capital, num processo de integração ao circuito de mercadorias no âmbito da sociedade global. A atuação do Estado Nacional na Amazônia, no bojo do projeto desenvolvimentista, tem aprofundado as assimetrias inter e intra-regionais, criando condições de expansão para investimentos privados (infra-estrutura básica, subsídios, créditos, etc...) mais também aprofundando, de forma dramática, as contradições sociais (empobrecimento da população, degradação sócio-ambiental, conflitos culturais, etc...).

Desde os tempos de domínio português, a presença do Estado sempre foi uma constante na Amazônia. A própria idéia de desenvolvimento é forjada na perspectiva da ação estatal. Portanto, a compreensão do desenvolvimento amazônico passa necessariamente pela ótica das políticas formuladas pelo poder público, daí a importância de seu estudo face à emergência da problemática ambiental na região. Um retrospecto mostra o fracasso do Estado Nacional na promoção do desenvolvimento regional, no sentido do aproveitamento sustentável de seus recursos e na perspectiva de uma integração favorável ao conjunto da sociedade local. A rigor, esta questão suscita um novo entendimento do papel do Estado diante das transformações que tem moldado sua atuação.

Uma análise contemporânea da política ambiental na Amazônia tem um caráter emblemático, na medida em que estabelece parâmetros de avaliação das mudanças e orientação das políticas públicas, no que concerne ao papel do Estado e a ampliação do espaço público, com uma sociedade civil organizada e atuante, apontando no sentido da transnacionalização e democratização das ações. Como principal indutor do desenvolvimento, o Estado na Amazônia tem tido uma presença forte e decisiva, no sentido de criar as condições políticas e institucionais diante da necessidade de integração ao resto do país.

Estudos recentes têm demonstrado o peso significativo da racionalidade econômica, fixada como objetivo principal do processo de valorização da região, diga-se da penetração do capitalismo numa região de fronteira, à revelia da necessária modernização político-institucional e modernização das relações socioambientais. Desta racionalidade parcial deriva uma modernização superficial, gerando sérios desequilíbrios na implementação de uma política regional sustentável (BRITO, 2001). A modernização da Amazônia fomentada pelo crédito estatal (recursos públicos), criou graves distorções no processo de desenvolvimento regional, contribuindo fortemente para o aumento das disparidades intra e inter-regionais.

2. OCUPAÇÃO E DEGRADAÇÃO SOCIOAMBIENTAL: EXPANSÃO CAPITALISTA NA FRONTEIRA.

Dentro do processo de expansão do capitalismo no Brasil, a Amazônia tem sido considerada uma área estratégica de desenvolvimento, via expansão da

fronteira, através da incorporação de suas potencialidades econômicas dentro do contexto de uma política global de integração territorial, com altíssimos custos sócio-ambientais, tendo como eixo principal a necessidade de articular as políticas de ocupação de regiões periféricas à dinâmica do processo de acumulação capitalista a nível nacional e transnacional. A ocupação econômico-sócio-espacial da Amazônia tem se constituído fortemente num avassalador processo de degradação dos seus recursos naturais e também das condições de vida das populações que habitam esta região. Historicamente este movimento tem ocorrido não linearmente, ou seja:

“o processo de inserção da Amazônia no capitalismo, enquanto processo de integração e homogeneização, tem-se feito por fases em que, ao lado de uma integração geográfica efetiva a um certo centro de poder, uma dada estratégia de homogeneização referenciados por um conjunto de valores culturais e ideológicos e por objetivos e meios econômicos específicos é sistematicamente perseguida, sendo, porém, in limite contrariada por condições efetivas derivadas, no fundamental, da especificidade de ecossistema de florestas tropicais da região” (COSTA, 1992: 4).

Com efeito, a subordinação dos interesses regionais a uma esfera centralizada de poder, mais precisamente aos espaços hegemônicos da economia regional, concorre para aprofundar a dependência desta região ao projeto mais amplo de desenvolvimento do Estado-Nação. A noção que se apresenta através do processo de brasilianização e internacionalização da Amazônia dá a dimensão exata do circuito sincrônico em que o capitalismo se expande na Amazônia, na medida que:

“Cada surto de brasilianização correspondeu a um processo de internacionalização das estruturas que se montam na Amazônia, ou porque estas são estruturas para gerar divisas, meios de pagamentos internacionais, ou porque refletem os graus de desnacionalização que a própria economia nacional atingiu perseguindo estratégias de desenvolvimento industrial dependente” (COSTA, 1992: 12).

Também Altvater (1989b) já compreendia este processo histórico de dependências das estruturas regionais ao movimento de acumulação capitalista, considerando fundamentalmente os aspectos econômicos e políticos articulados, ou seja:

“Por um lado, vemos a homogeneização do espaço econômico como consequência da integração, através de políticas de desenvolvimento, de regiões até agora pouco desenvolvidas e integradas ao espaço econômico nacional e global, por outro lado, ao custo de uma dissolução ou de uma lesão das estruturas regionalmente homogêneas. Pode-se denominar este mecanismo com três H (Armando Mendes): homogeneização do espaço nacional, hegemonização da região através da região mais desenvolvida (o centro), hierarquização das estruturas políticas de decisão” (ALTVATER, 1989b :99).

Embora reconhecendo que este processo de integração, no sentido anteriormente apontado por Altvater, já vinha se concretizando há muitos anos, com medidas relativas à revitalização da economia regional (IANNI, 1979); a partir da década de 60, a Amazônia vai radicalmente se integrar à dinâmica do capital, que tem na base a característica de expandir-se progressivamente. O governo federal, com toda uma parafernália coercitiva e concentradora, assume uma atitude claramente desenvolvimentista para a Amazônia.

Estava-se diante de uma nova constituição do Estado brasileiro, comprometido com os interesses do capital monopolista, isto é, a ditadura instalada pelo golpe militar de 1964, esmagando a democracia e tornando nulas as possibilidades de participação da sociedade nas decisões sobre o rumo do país, foi levada a adotar medidas estratégicas de ocupação do espaço regional, baseada em doutrinas ideológicas da geopolítica, como os chamados “espaços vazios”, estas criações além de outras se inseriam no binômio segurança/desenvolvimento, uma intenção precisa de garantir as condições para a implementação de planos e programas de caráter desenvolvimentista, com o intuito de promover a rápida expansão das relações capitalistas na Amazônia.

Sob a égide dos militares, foi definida uma política de longo alcance chamada “Operação Amazônia” (1966), concebida a partir da hegemonia do capital industrial centrado na região sudeste do país, especialmente no Estado de São Paulo (OLIVEIRA, 1989), que por sua vez, estabeleceu um amplo reordenamento dos instrumentos de intervenção do Estado. Esta investida instituiu uma nova legislação de incentivos fiscais para a Amazônia, proporcionando estímulos de investimentos aos setores privados, notadamente através da implantação de grandes projetos agropecuários.

Com efeito, a construção da Belém-Brasília (1957/1960), facilitando a circulação de mercadorias e deslocamentos de migrantes, assim como a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia S.A (BASA), viabilizaram a infra-estrutura de suporte aos investimentos privados, que irão incentivar e isentar grandes empreendimentos por um período de 10 anos; mas por outro lado, criariam também as condições para um verdadeiro cerco especulativo sobre as terras devolutas do Estado do Pará (SANTOS, 1980).

A problemática socioambiental da Amazônia está marcada por sua inserção sócio-econômica no contexto nacionais e internacionais, que em última análise, tem subordinado os interesses regionais à lógica da acumulação capitalista, garantindo uma dependência estrutural aos centros de poder hegemônico. Dentro do processo de expansão do capitalismo no Brasil, a Amazônia tem sido considerada uma área estratégica de desenvolvimento, via expansão da fronteira, através da incorporação definitiva de suas potencialidades econômicas e ambientais, dentro do contexto de uma política global de integração territorial, tendo como eixo principal a necessidade de articular as políticas de ocupação de regiões periféricas à dinâmica do processo de acumulação capitalista.

Todavia, apesar dos problemas relativos ao meio ambiente terem se intensificado a partir da década de 60, com a política de ocupação sob a égide do grande capital e suporte político-ideológico dos militares, que representou, sem dúvida, um passo decisivo rumo a integração espacial, econômica e social da região com o restante do país, favorecendo a circulação de mercadorias e o deslocamento de migrantes (IANNI, 1979); desde os primórdios da colonização brasileira, as riquezas naturais encontradas na Amazônia atraíram múltiplos interesses com objetivos espoliativos, rompendo drasticamente com a base econômica local, através de métodos de exploração da mão de obra e lucro fácil na mercantilização dos produtos regionais. As práticas de produção passaram a obedecer inteiramente às necessidades da economia colonial portuguesa. O rastro do saque colonial deixou um quadro desolador de destruição e miséria, visto que “ao longo de todo esse processo de expansão, as populações indígenas foram sendo dizimadas. Sua retirada marcava o fim da exploração equilibrada do ambiente amazônico e o início da exploração desordenada por uma sociedade dirigida pela necessidade de lucro” (HÉBETTE, 1988).

Após séculos de agressão e devastação territorial, alvo de medidas de ocupação e integração nacional – processo expansivo acelerado, sobretudo a partir da década de 70, cuja severidade dos impactos destrutivos sócio-ambientais, as populações que habitam a região são testemunhas. Ao longo de sua história, a região amazônica tem assistido passivamente a exploração de suas riquezas para atender interesses econômicos a seu território e sua população, experimentando fracassos sucessivos em termos de políticas de desenvolvimento, acentuando desigualdades intra e inter-regionais. Assim foi com o ciclo da Borracha no final do século passado, que com a decadência, apenas deixou como herança o fausto arquitetônico nas capitais Belém e Manaus, e o enriquecimento de suas elites. Por outro lado, a chamada Operação Amazônia na década de 60, começa a intensificar as bases exógenas do modelo de desenvolvimento, através da exploração de recursos naturais – exportação de madeira, minérios e bens metalúrgicos.

2.1 Questão Fundiária e Exploração da Madeira

A problemática fundiária é, sem dúvida, um aspecto emblemático para uma análise das desordens sócioambientais na região amazônica. A posse e uso da terra, dentro do modelo de concentração das terras públicas, que tem favorecido ao grande latifúndio, contribui diretamente para perdas consideráveis de florestas, através da utilização de extensas áreas para a atividade pecuária. Desde a década de 1960, tem se acentuado a privatização do patrimônio fundiário brasileiro com o aval da política governamental, que deliberadamente induziu um processo de ocupação e exploração econômica, concebido para favorecer aos grandes interesses do capital especulativo;

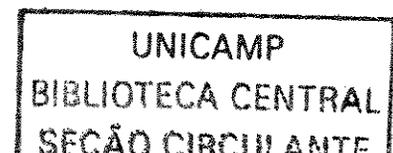
tornando a expansão da fronteira, objeto de apropriação privada, via incorporação de vastos domínios como reserva de valor.

A exploração desordenada e predatória da madeira é, com absoluta certeza, uma manifestação brutal da pilhagem dos recursos naturais na Amazônia. A extração da madeira acontece como se as florestas fossem minas de lenha, ignorando a sua condição de recurso renovável que deveria ser potencializado através de um manejo seletivo e sustentável. O manejo já foi adotado por dezenas de empresas e comunidades da Amazônia, porém, apenas oito empresas e duas comunidades já possuem certificados emitidos pelo FSC (Forest Stewardship Council).¹⁴ Muitos já estão percebendo que a exploração sustentável da madeira estimula na ponta um consumo sustentável, mercado sutil e progressivo este que está se disseminado em muitos países.

2.2 Frentes Garimpeiras

Os desdobramentos da crise brasileira que se tornaram mais evidentes nos final da década de 1970, colocavam em xeque o modelo de crescimento adotado até então, demonstrando claramente a inviabilidade de uma industrialização que não se sustentara ao longo dos anos. As tentativas governamentais tiveram a preocupação de reverter este quadro desfavorável, já em 1974, o Governo Federal lança o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA, com o objetivo de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agro-industriais,

¹⁴ <http://www.oliberal.com.br/atualidade/default3.asp>



florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia, visando sobretudo atender a estratégia de ocupação econômica para a região, traçada no II PND.

A criação do PGC confirma este propósito, além de ações voltadas para os garimpos, no sentido de garantir seu aproveitamento 'racional', conforme as expectativas favoráveis que já se manifestam neste setor. Assim, a emergência da garimpagem na Amazônia, particularmente na área de abrangência do PGC, assume um posicionamento vital diante das inúmeras possibilidades de exploração do subsolo, considerando os objetivos prementes apontados pelo II PND. A iniciativa no que tange à desmarginalização dos garimpos, inscreve-se, portanto, no âmbito desta política estatal, voltada fundamentalmente para a geração de divisas, face a crise instalada e a valorização do ouro no mercado internacional (MATHIS, 1993).

Neste sentido, a abertura de garimpos constitui também um forte atrativo para as populações oriundas do campo, além de contingentes de desempregados e subempregados que se deslocavam dos núcleos urbanos mais longínquos; em ambos as situações, evidenciando os efeitos de desestruturação societária e plasmagem de conflitos sócioambientais, na lógica maior de promover o amortecimento das contradições do desenvolvimento capitalista na fronteira (PARÁ AGRÁRIO, 1992).

Este raciocínio conduz a demonstração de que a "corrida para o garimpo" não pode ser entendida pelo viés naturalista, como um projeto de enriquecimento rápido que supõe um provável sentimento de ambição pessoal. A ilusão do ganho eminente traduz-se num fetiche que, imediatamente se desfaz, quando se investiga os aspectos estruturais deste fenômeno (COELHO & COTA, 1986).

Esta problemática encontra-se no âmago da expansão capitalista no Brasil, especialmente na Amazônia, se expressando na exploração brutal da força de trabalho, sob as mais diferentes formas, arrastando consigo as marcas agudas dos conflitos fundiários pela posse da terra, conflitos com os índios, marginalidade sócio-política e urbanização selvagem.

Como um novo espaço a ser estruturado pelo capital, a intensificação da atividade garimpeira passa a atuar no sentido de contrarestar o refluxo da fronteira, apontada por Sawyer (1982). As formações de frentes garimpeiras tendem a se acentuar progressivamente, face ao declínio da produção camponesa, num movimento de superposição, isto é,

“a dinâmica de criação, conformação e expansão da fronteira amazônica é cada vez mais determinada pela frente garimpeira que se superpôs à frente agrícola, e pelo potencial econômico dos grandes projetos de, ou associados à mineração, visando mercados externos à região amazônica”(PEREIRA, 1991: 307).

Neste sentido, colocamo-nos de acordo com o pensamento de Costa (1993), onde “o empreendimento capitalista mercantil-usurário na fronteira (e neste particular aquele estruturador da economia da garimpagem), tenderá a enfraquecer se a complementaridade derivada da fragilização da estrutura que lhe fornece o trabalhador for quebrada, isto é, se a agricultura for fortalecida” (COSTA, 1993: 19).

A partir do início da década de 1980, as frentes garimpeiras intensificam-se ainda mais, notadamente em direção ao médio tapajós e o sudeste do Estado do Pará, sobretudo com a descoberta de garimpos importantes como Serra Pelada, Cumarú, Maria Bonita, dentre outras áreas.

2.3 Impactos dos Grandes Projetos e Degradação Urbana

Os Grandes Projetos implantados na Amazônia, desde a década de 1950, com a extração do manganês da Serra do Navio, no Amapá; tiveram consequências desastrosas do ponto de vista sócio-ambiental, tudo em nome do desenvolvimento regional, que se converteu numa questão estratégica do planejamento centralizado do governo brasileiro. O espaço amazônico nunca mais será o mesmo depois desses verdadeiros “enclaves”, que radicalmente moldaram um estilo de ocupação que favoreceu os grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, sem internalizar de forma substantiva os benefícios de um desenvolvimento sustentável para os habitantes da região. Hoje, as reservas de manganês estão praticamente esgotadas, deixando no lugar um rastro de destruição do meio natural e pobreza social (BRITO, 1995).

O mais ambicioso programa governamental de aproveitamento de recursos minerais e florestais da chamada Amazônia oriental localiza-se na região de Carajás – Programa Grande Carajás (PGC), dado o enorme potencial de riquezas naturais, tanto de minerais (bauxita, manganês, ferro, ouro, caulim, cobre, salgema, areia, argila) como também de recursos florestais – extração da madeira e produção de carvão.

No entanto, qualquer tentativa de análise sobre os Grandes Projetos na Amazônia, particularmente o de Carajás, não pode perder de vista o movimento dinâmico do capital, no curso de um processo histórico de ocupação/integração que esta região tem se submetido, quer no sentido da inserção ao crescimento da economia nacional, assim como parte incorporada à internacionalização do

capital, que nas últimas décadas tem tomado uma trajetória irreversível. O modelo de desenvolvimentista preconizado pelas políticas oficiais, na esteira de uma ocupação desordenada, teve como referência básica a efetiva integração da região que, em períodos cíclicos, tem servido de suporte a implementação de projetos de natureza exógena aos interesses dos amazônidas.

Evidente que como espaço territorial subordinado ao processo de expansão capitalista a nível nacional e transnacional, a Amazônia se constitui uma presa fácil como contrapartida aos desdobramentos da crise internacional, com a convergência da fase cíclica reversiva da economia brasileira e a tentativa de implementação do II PND, a intensificação da integração da Amazônia à economia internacional despontou – a exemplo do papel designado às empresas estatais, como possível solução parcial dos problemas nacionais, com indubitável destaque para o Programa Grande Carajás.

Contudo, é útil considerar que a estratégia de grandes projetos de desenvolvimento foi colocada em prática em vários outros países periféricos, com o decisivo aval do Banco Mundial, na perspectiva de garantir o suprimento de matérias-primas aos países industrializados.¹⁵ A possibilidade de aproveitamento dos bens minerais motivou o Governo Federal a instituir o PGC, como parte de uma ação planejada no sentido de promover mais rapidamente as inversões externas no contexto da Amazônia oriental,¹⁶ utilizando-se de projetos captadores e/ou geradores de divisas

¹⁵ Países periféricos como o México, Nigéria, Líbia, Iraque, dentre outros também obtiveram apoio financeiro do Banco Mundial, no sentido de através de grandes projetos, atender a demanda dos países mais avançados do mundo capitalista.

¹⁶ Dentre as principais leis que criam o PGC, destacam-se: Decreto-Lei 1.813 de 24/11/1980 (institui um regime especial de incentivos tributários e financeiros aos projetos e define os empreendimentos integrantes do PGC), Decreto 85.387 de 24/11/1980 (regulamenta o Conselho Interministerial do PGC) e Decreto-lei 1.825 de 22/12/1980 (isenta do pagamento de IR, pelo prazo de dez anos os empreendimentos integrantes).

de alto potencial intensivo em termos de investimento capitalista, considerando a emergente crise de pagamentos já visualizada no início da década de 1980.

Abrangendo uma área de cerca de 900.000 km², o Programa tem como objetivos:

“Alcançar um crescimento harmônico e equilibrado das diversas regiões do país, promover a descentralização industrial; propiciar, pela geração de empregos, o direcionamento dos fluxos migratórios internos e aumentar a capacidade de pagamento externo, mediante a venda de minério de ferro, mineral não ferrosa, produtos siderúrgicos, florestais, rurais e agroindustriais” (ALMEIDA JR, 1986: 605).

Pela natureza intrínseca de um mega-projeto, a compreensão do que representa o PGC no contexto da economia regional e nacional envolve uma série de fatores relevantes, tamanha a complexidade da questão. Ao lado da maximização auferida pelo aproveitamento econômico, existem os sérios danos sócio-ambientais, contabilizando desestruturações de espaços e perdas de capital natural, além da marginalização crescente dos segmentos da sociedade local. Outro aspecto é o avanço da sociedade nacional, via empresa capitalista, sobre as populações indígenas, que certamente resultará em menor ou maior grau, na perda de identidade étnica desta sociedade tradicional.

A lógica que subordina os interesses mais legítimos das populações regionais, tornando-as meros espectadores de um espetáculo previamente ensaiado, ou quando muito atuando de forma crítica dentro de um espaço limitado, sem que haja uma alteração drástica do previsto, está intimamente associada ao caráter das relações capitalistas, no sentido de que o empreendimento privado

visa fundamentalmente à expansão do valor em escala crescente, onde a obtenção da mais valia é a mola mestra.

Todavia, vale lembrar que num determinado momento os interesses das elites regionais tendem a se articular aos projetos nacionais, constituindo um bloco de poder hegemônico, em torno do qual giram as principais decisões políticas para a região, o que não contradiz com a afirmativa de que a sociedade civil tenha ficado à margem do foro participativo e decisório, nas questões que envolviam a efetivação de um programa tão abrangente, com profundas consequências para a região.

De qualquer modo, o PGC, tornou-se um importante instrumento de ocupação regional, assumindo o Estado um papel decisivo na modelagem desse espaço político, social, ambiental, econômico e cultural; ao garantir as condições necessárias de suporte infraestrutural e ideológico à incorporação da economia regional ao centro da acumulação nacional, assim como ao processo de valorização global do capital. O que Carajás representa para a Amazônia? A resposta seria que este megaprojeto subordinou o desenvolvimento sustentável ao interesses dos grandes investidores capitalistas que não tem compromisso com a região.

Uma caracterização da problemática ambiental da Amazônia seria incompleta se omitisse uma questão fundamental, pouco reconhecida e estudada quando se trata de refletir sobre a complexidade amazônica: a degradação urbana como produto de uma ocupação acelerada e desordenada. A expansão da fronteira na Amazônia inserida num contexto urbano tem sido objeto de análise, sobretudo na área de geografia humana como os estudos de Machado (1990) e Becker (1992), derivando do modelo de ocupação comandado pelo Estado, que deliberadamente estimula os fluxos para as cidades. Becker observa que a ação

estatal é contraditória, pois ao deslocar contingente humano para sustentar e organizar o mercado de trabalho regional, não garante um atendimento básico em termos de infra-estrutura e serviços públicos adequados, levando inexoravelmente a precariedade e empobrecimento dessas populações.

Como tem enfatizado Berta Becker, a Amazônia é uma “floresta urbanizada”, visto que dois terços da população encontram-se nas cidades grandes e em pequenos e médios núcleos urbanos, enfrentando a dura realidade do desemprego, marginalidade social, falta de saneamento e serviços básicos. A degradação urbana faz parte de um cenário mais amplo do descaso das políticas públicas com a Amazônia.

A marginalização histórica da Amazônia no pacto federativo trouxe perdas irreparáveis ao processo de desenvolvimento da região, com prejuízos consideráveis, sobretudo aos segmentos de menor poder aquisitivo e aos grupos mais vulneráveis socialmente. Recursos e investimentos que deveriam favorecer um planejamento urbano mais ordenado, com estímulos a atividades geradoras de renda e emprego, dinamizando e promovendo uma malha de serviços nas pequenas e médias cidades, e até mesmo em cidades grandes, tem sido invariavelmente destinados para ‘lavagem de dinheiro’, ‘compromissos eleitorais’, enfim, múltiplos mecanismos de corrupção. A extinta SUDAM é emblemática neste sentido. Apesar de avanços consistentes, ainda é bastante insuficiente a participação social na definição das políticas públicas urbanas na Amazônia.

Tabela I - Sumário das diretrizes de desenvolvimento para a Amazônia

Período	Ênfase e Racional de Políticas Públicas	Principais Ações/Projetos
1945 - 1964	Desenvolvimento da Amazônia via integração no espaço econômico nacional; aproveitamento do potencial da região	Criação da SPVEA (Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia). Construção da Belém-Brasília; Início da migração para a região.
1964 - 1972 (Castelo Branco, Médici).	Percepção da Amazônia como espaço vazio e subutilizado; preocupação geopolítica e com segurança nacional; interesse em expandir a fronteira agrícola e melhor integrar a região à economia nacional.	Pólos de Desenvolvimento Operação Amazônia, Zona Franca de Manaus, Criação da SUDAM e BASA; Instituídos mecanismos de crédito e incentivos fiscais para investimento no setor agropecuário; Programa de Integração Nacional (PIN); Transamazônica; Assentamento de pequenos produtores, Amazônia como válvula de escape para tensão fundiária.
1973 - 1984 (Geisel, Figueiredo)	Percepção da Amazônia como vulnerável e desprotegida e com potencial econômico. Exploração de recursos naturais. Integração econômica e cultural da região às demais, com ênfase na exportação de recursos naturais.	II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Ênfase em projetos de grande escala e exploração de recursos minerais e madeireiros (mais do que expansão da fronteira agrícola). Carajás, Tucuruí, Balbina, Pólo Noroeste.
1984 - 1994 (Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco)	Ênfase inicial nas questões de segurança. Crescente incorporação da questão ambiental no discurso do governo, devido à pressão internacional.	Início: Calha Norte, Criação do IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Coordenação da Amazônia. Programa Nossa Natureza. Programa Nacional do Meio Ambiente. PPG-7. Suspensão temporária de incentivos fiscais em projetos de pecuária.
1995 - 2000 (Fernando Henrique Cardoso)	Retomada de grandes investimentos na Amazônia. Foco em projetos de Infra-estrutura. Inserção da região na Economia Global: saída para o Atlântico, Caribe e eventualmente Pacífico, corredores de exportação.	Brasil em Ação (PPA 1996-1999). Avança Brasil (PPA 2000-2003). Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Hidrovias Araguaia-Tocantins e Madeira (e possivelmente Teles-Pires/Tapajós). Asfaltamento da Cuiabá-Santarém, Humaitá-Manaus, Manaus-Boa Vista, BR-364 e BR-317 até a fronteira com o Peru. Ferrovia Norte Sul. Gasoduto do Urucu. Hidrelétricas.

Fonte: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IPAM. 2001.

112

112

CAPÍTULO V

A AMAZÔNIA COMO QUESTÃO DA GOVERNANÇA GLOBAL: O CASO DO PROGRAMA PILÔTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS DO BRASIL (PPG-7)

Tratar a Amazônia como questão global implica em reconhecer a incessante relação entre o local e o global, enquanto realidades que se atravessam, embora obedecendo a percepções e ritmos, de acordo com a dinâmica dos fenômenos – escalas que se evidenciam com a aceleração dos processos de globalização. Requer a escolha de um determinado ângulo de abordagem, de uma análise complexa que reconstitua uma unidade na imensa diversidade. Ao nosso ver, a problemática ambiental amazônica, sugere uma indissociabilidade crescente de ações locais que produzem efeitos globais, e inversamente, no entendimento de que a resolução dos problemas no nível global depende da valorização de ações localizadas.

Neste sentido, é imperioso mudar de enfoque, agora é urgente “pensar e agir” numa perspectiva dialética no plano local e global. A hierarquização dos problemas em escalas menores, que estão na base destes fenômenos, adquirem fundamental importância no âmbito da sustentabilidade planetária, na medida em que:

“Esta leva à (re)descoberta do contexto regional/local enquanto espaço de atuação que da mesma maneira em que sofre os impactos e as influências do sistema econômico global e das respectivas políticas nacionais, é a esfera da vida por excelência, uma vez que é a partir dela que adaptação a das atividades (re)produtivas às particularidades sócio-culturais e ecológicas precisa ser colocada em prática” (MITSCHERLICH, 1994).

Portanto, da mesma forma que a sustentabilidade precisa ser visualizada na totalidade de suas dimensões (STAHEL, 1995); o processo de governança também precisa ser compreendido num horizonte de influência entre os diferentes níveis de abordagem. Num trabalho recente publicado na Revista *Science*, pesquisadores do Woods Hole Research Center (WHRC), que desenvolvem trabalhos no Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM, mostram que no âmbito do PPG-7 é factível atender unidades micro-espaciais (municípios), tendo em vista a promoção da governança local.

“One of the most promising trends in frontier governance is the growing capacity of municipal governments for environmental and development planning. This trend is favored by Brazil’s decentralization of many federal and state responsibilities to municipal (município) governments, which receive a larger share of the federal budget than in any other Latin American country (). Throught the G-7 Pilot Program for Conservation of Brazilian Rainforests, state and municipal governments are working together to strengthen local institutional capacity for environmental planning and regulation, while also learning how to integrate local stakeholders into the planning process” (NEPSTAD, D. et al., 2002).

Os resultados desta pesquisa mostram que uma política adequada de uso da terra e uma maior capacidade de governança municipal são fatores fundamentais para conservar a floresta amazônica e promover o desenvolvimento sustentável, com distribuição de renda e justiça social. A governança da fronteira em moldes não-tradicionais, ou seja, com um planejamento local ordenado por uma política de desenvolvimento sustentável nacional e internacional, pode ser a chave para mitigar efeitos do desmatamento e da utilização predatória dos recursos naturais na Amazônia.

Do ponto de vista da governança planetária, esse é um dos grandes desafios da cooperação internacional na Amazônia: garantir que interesses políticos e espaciais se harmonizem. A sustentabilidade do desenvolvimento impõe uma ação política cooperativa em todos os níveis hierárquicos, geográficos, etc... Evidente que interesses comuns são partilhados de diferentes formas, e interesses particulares também se colocam claramente nos momentos de negociação política. Nesta perspectiva pode-se conceber a complexidade e importância desse programa ambiental na pauta da política externa brasileira.

Todavia, como pode parecer óbvio, o PPG-7 não caiu do céu. Não foi um gesto altruísta de 'bondade universal' do ocidente desenvolvido, mas também não está ligado a nenhuma 'conspiração imperialista'. A partir de uma visão não-reducionista, admite-se que seus fundamentos políticos-ideológicos expressam condensações contraditórias de conjunturas anteriores ao seu anúncio pela cúpula do G-7 em 1990, e os processos desencadeados pela *Earth Summit*, em 1992.

O PPG-7 não pode ser apreendido na sua densidade sócio-política fora dessa dinâmica histórica, ou seja, desligado da política nacional brasileira para a Amazônia e dos interesses ecogeopolíticos das nações centrais do capitalismo globalizado. A emergência e institucionalização do Programa Piloto, resultam, portanto, de processos complexos envolvendo múltiplos níveis e blocos de interesses, ou seja, é atravessado pela dinâmica dos problemas ambientais transnacionais (governança transnacional), pela dinâmica da questão ambiental brasileira, notadamente o ecossistema Amazônia e Mata Atlântica (governança nacional), e a dinâmica de caráter local, dado também a diferenciação das realidades desses ecossistemas (governança regional).

Com efeito, o progresso da cooperação internacional na Amazônia, cristalizado na filosofia programática do PPG-7, deriva da sinergia de questões que foram paulatinamente compondo um contexto para os desdobramentos do programa. Uma análise de *Background* indica a necessidade de refletir sobre a emergência de importantes processos interdependentes: a) o crescente consenso científico sobre problemas ambientais globais e seus efeitos sobre a Amazônia; b) a expansão do sócioambientalismo na Amazônia, c) as mudanças sociais e institucionais que culminaram com a constituição de 1988, como parte da conjuntura preparatória para a realização da Conferência do Rio ou ECO-92, d) dinâmica e processo de negociação do PPG-7, e) os Estados Nacionais frente à (in)segurança ambiental planetária, f) a ampliação da esfera pública e articulação da sociedade civil em redes e, g) a pressão internacional em promover a sustentabilidade da floresta amazônica. Esse processo histórico coloca em evidência variáveis endógenas e exógenas. Buscamos também refletir sobre a dinâmica em si dos acontecimentos: negociações, interesses, participação dos atores, temas polêmicos; enfim, processos abrangentes que constituem o cerne das implicações políticas, sociais, econômicas e ambientais do PPG-7.

1. CRESCENTE CONSENSO CIENTÍFICO SOBRE A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL GLOBAL E SEUS EFEITOS SOBRE AMAZÔNIA

A consolidação de um consenso mundial sobre a problemática ambiental em escala global, e o reconhecimento da importância estratégica da Amazônia na intensificação de alguns fenômenos mais visíveis, notadamente em relação às

mudanças climáticas e perda de biodiversidade; constituiu aspectos relevantes para a inserção de mecanismos de regulação no eixo da cooperação norte-sul. Com efeito, para a tomada de decisão política nas questões relativas ao meio ambiente, tem sido muito freqüente manifestação da comunidade científica, como parte interessada na demonstração de evidências e indícios, que efetivamente confirme ou não os fenômenos da natureza e suas interações com o homem.

Tem sido assim, desde os primórdios da revolução ambiental na década de 1960, com as primeiras denúncias feitas pela comunidade científica, merecendo destaque os trabalhos de Carson, Hardin e Ehrlich, que decididamente chamaram atenção para as transformações sócio-ambientais advindas da expansão desenvolvimentista em curso nos países centrais, notadamente os problemas derivados do crescimento populacional e da utilização de produtos químicos lançados sobre o meio natural.

Na década de 1970, com a internalização da questão ambiental na pauta política de um número significativo de países, sobretudo países da Europa ocidental (Alemanha, França, Inglaterra), vão cada vez mais se fortalecendo uma base científica, no sentido de dar suporte as decisões governamentais e as ações iniciativas da sociedade civil.

Todavia, é a partir da década de 1980, que a dinâmica do sistema mundial vai ser alterada, com evidências e teses científicas sobre a emergência de problemas ambientais globais. A descoberta do buraco da camada de ozônio na Antártida (1983), constitui-se na primeira e clara manifestação de um problema ambiental transnacional, ou pelo menos, foi o primeiro a ser seriamente levado em consideração (LIPIETZ, 1997: 148).

Neste período, vieram à tona descobertas sobre a importância da diversidade biológica na sustentação da vida planetária. A Biodiversidade hoje, no contexto das revoluções científicas e dos grandes negócios que envolvem uma riqueza estocada de patrimônio genético, é uma questão absolutamente decisiva para o futuro da pesquisa científica e progresso humano. A biotecnologia como setor de ponta das novas tecnologias no aproveitamento dos tesouros da floresta descobertos e ainda serem descobertos movimentam bilhões de dólares nas poderosas indústrias de produtos biotecnológicos, ligando o saber científico ao saber tradicional.

“Neste campo, a ironia da história une as duas pontas de linha do tempo: em um dos extremos, os laboratórios mais avançados que a ciência já desenvolveu e, no outro, os conhecimentos das populações tradicionais, que permitem a identificação dos princípios ativos escondidos na complexidade dos ecossistemas tropicais” (CAPOBIANCO, 2002: 122).

O aquecimento global começa a ser relacionado mais diretamente com o padrão de produção e consumo das economias desenvolvidas. A emissão de gases causadores do efeito estufa pareciam indicar uma tendência preocupante para o clima global. No entanto, não houve um salto qualitativo no conhecimento científico que pudesse confirmar esse quadro.

É absolutamente necessário desmistificar idéias e pensamentos visionários produzidos sobre a Amazônia, para que se estabeleça um diagnóstico preciso das raízes, potencialidades e limites dessa imensa e complexa região, permitindo construir cenários realistas para a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Essa é uma tarefa ingrata e urgente, pois demanda um esforço coletivo da comunidade científica local, nacional e internacional e

implica no reconhecimento da grandiosidade do saber das populações tradicionais, ou seja, potencializar investimentos em ciência, tecnologia, pesquisas sócio-antropológicas e aprimoramento dos mecanismos de participação política.

Evidente que não se pode arrancar o pensamento mitológico secular que está ligado às formações culturais dos povos que habitam a Amazônia, ao contrário, a representação social através da narrativa mitológica reforça o papel e a riqueza da sociobiodiversidade na Amazônia. Falando de um outro modo, a Amazônia possui a marca da diversidade, o que significa dizer que constitui um espaço heterogêneo, não linear, apresentando parâmetros diferenciáveis de análises e mensurações. A perspectiva de homogeneidade dos ecossistemas regionais foi substituída por uma visão que incorpora a imensa diversidade regional. A complexidade da Amazônia é um dos grandes desafios da ciência e do progresso humano, tendo em vista o potencial de riquezas a serem descobertas e a utilização futura dos recursos provenientes de pesquisas e do saber histórico acumulado dos chamados “povos da floresta”.

É preciso desmistificar uma outra categoria de fenômenos, aqueles que efetivamente obscurecem e falseiam do ponto de vista científico e ideológico, uma interpretação moderna sobre a região. Um dos mitos mais conhecidos evoca a região como “pulmão do mundo”, que teria a capacidade de garantir oxigênio para a atmosfera. Na verdade, todo oxigênio produzido é imediatamente absorvido pela floresta. Todavia, embora a floresta amazônica não seja fonte de oxigênio, é um grande reservatório de carbono. Segundo pesquisas, as florestas na Amazônia legal estocam aproximadamente 60 bilhões de toneladas de carbono em sua biomassa, correspondendo cerca de 8% da quantidade de carbono presente na atmosfera sob a forma de gás carbônico (SCHUBART, 1991:13-14).

No entanto, curiosamente, foi através do mito do “pulmão do mundo” que se reconheceu um grande potencial de serviços que a floresta pode oferecer (LEITE, 2001). Hoje, não se tem a menor dúvida, de que as florestas representam um sumidouro de carbono, daí o perigo crescente dos desmatamentos, que além de influenciar nas mudanças climáticas, provocam a perda considerável de biodiversidade.

Sem dúvida, o desflorestamento amazônico é uma questão delicada do ponto de vista da posição brasileira nos compromissos assumidos na Convenção do Clima e do Protocolo de Kyoto, visto que o país é considerado um modesto emissor de carbono, contribuindo com 1% das emissões mundiais, o que o coloca no 20º lugar entre os emissores. Todavia, o desmatamento da Amazônia leva à emissão de cerca de 140 milhões de toneladas de carbono por ano. Somando este número aos 70 milhões de toneladas que o restante do país emite, o Brasil passa a ser o sexto emissor mundial de carbono, logo abaixo de Estados Unidos, China, ex-União Soviética, Japão e Índia.¹⁷

2. A EXPANSÃO DO MOVIMENTO SOCIOAMBIENTALISTA NA AMAZÔNIA

O modelo de ocupação desordenada e caótica na Amazônia, e o rastro de destruição sócio-ambiental foi intensamente questionado e sofreu fortes resistências por parte das organizações de direitos humanos, sindicais e trabalhadores rurais, sobretudo a partir da década de 1970, onde apesar da presença autoritária do Estado brasileiro, via integração territorial a qualquer

¹⁷ Goldemberg, J. Amazônia e o Protocolo de Kyoto. *O Estado de São Paulo*, 4/9/2001.

custo, ou seja, expansão da fronteira sob a lógica capitalista; a sociedade civil foi conseguindo estabelecer formas de lutas políticas e atuações marcantes na defesa dos interesses populares, notadamente sobre a questão fundiária, indígena e sócio-ambiental.

É óbvio que a ditadura militar impôs grandes dificuldades para a organização dos trabalhadores, num período dominado pela tecnoburocracia, altamente centralizada, que concebia o planejamento regional, a partir dos interesses das elites nacionais e internacionais. Na década de 1970, a Amazônia foi se tornando um território de resistência dos que se opunham ao modelo de integração, baseado na ocupação espacial desordenada e caótica, no aumento das desigualdades sociais e na dilapidação de recursos naturais. Grandes manifestações ocorreram em defesa da Amazônia, além de movimentos que incorporavam causas envolvendo as populações da Amazônia, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens, etc.

Mas foi no início da década de 1980, com a disseminação de uma consciência sócio-ambiental gradual e progressiva, permeando mentalidades, coletividades e estruturas, que emerge uma vitalidade de grupos e organizações inicialmente ambientalistas, que paulatinamente vão articulando um movimento mais plural comprometidos com os diversos vetores da sustentabilidade regional.

A partir da segunda metade da década de 1980, as campanhas e protestos se intensificam, tendo lado a lado organizações não-governamentais brasileiras e internacionais de proteção ambiental e direitos humanos, no front das

acusações relativas ao papel estratégico do Banco Mundial e de outros organismos multilaterais como fomentadores do modelo desenvolvimentista.

Sobem ao palco novos movimentos sócio-ambientais, e a figura de Chico Mendes e suas idéias expressam uma verdadeira revolução na produção do espaço e gestão de um desenvolvimento alternativo - um modelo de desenvolvimento baseado no aproveitamento racional dos recursos naturais, na identificação e equilíbrio entre o homem e a natureza – as reservas extrativistas¹⁸; vão se colocar frontalmente com o movimento de expansão agro-pecuária, que tinha nos desmatamentos e perdas de florestas, o meio indispensável para a realização de seus propósitos.

A figura carismática e emblemática de Chico Mendes, como líder do movimento dos seringueiros da Amazônia, denunciando o processo expansivo das fazendas de gado, que promoviam derrubadas de florestas em nome do 'progresso', confrontou-se por meio de empates¹⁹, se coloca como a principal voz com visibilidade política em defesa dos povos da floresta, aliança que vingaria mais tarde entre seringueiros, ribeirinhos e índios. Em março de 1987, Chico Mendes como representante do CNS (Conselho Nacional dos Seringueiros), criado em 1985, foi a Washington para protestar contra o financiamento da ampliação da BR-364 para Rio Branco. A principal reivindicação era a de que a

¹⁸ A proposta de reservas extrativistas inaugura uma nova concepção de propriedade e gestão de recursos naturais no Brasil, em que um determinado área demarcada passa a ser de propriedade da União, com direito de uso por parte das populações que habitam a região, por meio de um plano de uso gerido pela comunidade sob jurisdição do IBAMA. Além das reservas extrativistas estaduais e federais, outras unidades de conservação representam este avanço: a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, Parque Nacional do Jaú, Floresta Nacional do Tapajós, dentre outras.

¹⁹ Forma de resistência utilizada pelos seringueiros, para impedir a derrubada da floresta.

estrada só deveria ser ampliada se fosse garantido que o desastre de Rondônia não se repetiria²⁰.

No mesmo ano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) suspendeu o pagamento dos recursos para a construção da estrada. Chico Mendes, pelo trabalho incansável em prol da defesa da floresta, recebeu o Prêmio Meio Ambiente das Nações Unidas (Global 500). “Foi essa internacionalização/mundialização/globalização que lhes permitiu sair das sombras da floresta e por meio de suas organizações locais-regionais-nacionais ganhar um lugar ao sol” (GONÇALVES, 2001b: 189). Quando foi assassinado no Acre, em dezembro de 1988, por grandes proprietários rurais, provocou uma intensa onda de protestos em todo mundo.

Como bem resume Marina Silva, na época amiga de Chico Mendes e hoje Ministra do Meio Ambiente do Governo Lula:

“Compreender aquele momento de perplexidade é importante para analisar com profundidade o significado da morte de Chico Mendes, inclusive em relação à nova perspectiva aberta aos movimentos ambientalistas no Brasil e no mundo, que alimentaram grandes expectativas quanto aos seringueiros e à Amazônia. Uma das principais heranças deixadas por Chico e o movimento dos seringueiros daquele período foi o exemplo de que as questões social e ambiental caminham juntas, ainda mais quando se trata da realidade brasileira” (SILVA, 2001: 206).

²⁰ O asfaltamento da BR-364, que interligava Porto Velho (RO) à rede rodoviária nacional, dentro do Programas Pólo Noroestes, que tinha um volume de recursos na ordem de US\$ 1,6 bilhões, dos quais o Banco Mundial contribuiu com US\$ 457 milhões; provocou uma forte migração. Depois do asfaltamento, Rondônia recebeu, entre 1984 e 1986, 160 mil pessoas por ano; a área desmatada aumentou de 3% em 1980 para 17,1% em 1988, de acordo com estimativas conservadoras (ver ARNT & SCHWARTZMAN, 1992).

Certamente a vida de Chico Mendes não foi em vão. A sua morte significou uma inflexão decisiva nos rumos da Amazônia, sinalizando para um possível modelo de desenvolvimento sustentável baseado no aproveitamento racional e igualitário dos produtos da floresta. Mas até que ponto pode se considerar viável esta alternativa de desenvolvimento regional, considerando os desafios de agregação de valor e geração de renda em nichos de mercados competitivos? Ao que tudo indica, a criação de reservas extrativistas representou uma oportunidade concreta de inserção das populações amazônicas na construção dos alicerces de uma sociedade sustentável.

No entanto, a questão da viabilidade das reservas extrativistas como proposta de desenvolvimento sustentável não unívoca, pois argumentam os críticos que a atividade extrativista é duvidosa no contexto de longo prazo e até mesmo inviável do ponto de vista social e econômico, não se sustentando como modelo alternativo de desenvolvimento que garanta melhorias substanciais em termos de padrão de vida aos que dependem da floresta (AMIN, 1997; HOMMA, 1992).

Vale destacar um trecho de autoria do Prof. Samuel Benchimol, um dos maiores estudiosos sobre a Amazônia:

“O extrativismo, tal como vem sendo praticado na Amazônia desde longa data, constitui uma atividade primária que só pode sobreviver quando o produto coletado possui um alto valor por unidade extraída. Isto para poder superar os altos custos da coleta, extração, distância e transporte que somente se viabilizam quando o monopólio naturalístico do produto consegue manter preços que suportem essas enormes desvantagens locacionais. A heterogeneidade da floresta e a dispersão das espécies torna os custos de extração proibitivos quando surgem em

outros mercados produtos concorrentes ou se criam nos laboratórios produtos sintéticos substitutivos. Ademais, a economia simplesmente de caça e coleta é a forma mais primitiva e primária das atividades econômicas, pois antecede a revolução da agricultura e da domesticação dos animais que propiciaram o advento de formas produtivas mais avançadas. Isto sem falar no enorme custo social que acarreta para o trabalhador o viver isolado no meio da floresta, onde inexistem comunidades organizadas e nenhum serviço de infra-estrutura, de apoio à saúde e educação. Tais atividades geram um regime de exploração quando não de servidão e completo desamparo e desassistência. Como bem disse o prof. Paulo Alvim, “o extrativismo atual preserva a natureza mas conserva também a pobreza” (BENCHIMOL, 1992b: 234/235).

O certo é que a atividade extrativista para se tornar um dos vetores de sustentabilidade da floresta, precisa ser redimensionado diante dos processos modernos de organização e gestão, ou seja, faz-se necessário superar obstáculos do passado, incorporando novas técnicas e conhecimentos de produção e comercialização, que possibilite maior agregação de valor e conquista de novos mercados.

Por outro lado, neste processo de aglutinação dos segmentos marginalizados das políticas públicas na Amazônia, os movimentos indígenas – no bojo das lutas e organização dos movimentos sociais e ambientalistas, vão expressar uma problemática de grande visibilidade política, sobretudo no contexto internacional, buscando se inserir no eixo do discurso ambiental. Nos anos 80, os povos indígenas conseguiram articular melhor os seus interesses. Formaram organizações próprias, como por exemplo, a UNI (União Nacional Indígena), e participaram ativamente das discussões sobre a nova Constituição de 1988. Da situação de “protegidos” de um Estado que lhes negava direitos e não os

reconhecia como sujeitos portadores de direitos, surgiu um vigoroso ator político na cena nacional. A nova Constituição, apesar de algumas limitações, melhorou sensivelmente a condição indígena, sobretudo no que tange à demarcação de suas terras. Depois de uma longa pressão nacional e internacional, o governo brasileiro viu-se obrigado a acabar com a invasão dos garimpeiros na área do maior povo indígena da Amazônia: os Yanomamis.

As populações indígenas foram várias vezes 'vencidas' no trajeto regional de desenvolvimento capitalista. Mesmo assim, a dimensão política da questão étnica agrega-se às demais contradições desse desenvolvimento, rompẽ as barreiras culturais das nacionalidades e irrompe na sociedade global com muita força persuasiva. A luta pela demarcação de terras ganha simpatia da cidadania mundial e a adesão explícita de blocos, entidades, instituições influentes nas relações de poder da ordem global.

A realização do 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em fevereiro de 1989, na cidade de Altamira – Estado do Pará assinala um momento de grande repercussão nacional e internacional, num período onde fluíam denúncias e protestos contra a construção do complexo hidrelétrico do Xingu. Patrocinado pelos Kaiapó, esse encontro contou com a participação de 650 índios de diversas partes do país e de fora, 300 ambientalistas, 150 jornalistas, autoridades do executivo e legislativo federal, dentre eles o então presidente da Eletronorte, José Antonio Muniz Lopes, o presidente na época do IBAMA, Fernando César

Mesquita, além do cantor inglês Sting²¹. O encontro de Altamira contribuiu para consolidar ainda mais o socioambientalismo emergente na Amazônia.

Com efeito, as lutas de índios e seringueiros foram apoiados por várias ONGs nacionais e internacionais, que sob essas bandeiras, tiveram uma expansão crescente na agenda do sócioambientalismo amazônico e ganharam respaldo, sobretudo da comunidade internacional.

3. MUDANÇAS COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O CLIMA DE PREPARAÇÃO PARA A ECO-92.

A construção da ordem constitucional moderna brasileira, que se cristalizou na Carta de 1988, faz parte da evolução de um arcabouço jurídico-institucional, que vem desde a década de 1980, com a construção de uma legislação. A Constituição de 1988 representou um momento da política nacional, onde foi possível avançar em pontos inovadores para uma nova ordem democrática. As conquistas advindas foram saudadas com um forte otimismo, no que tange, sobretudo, a consolidação de uma legislação ambiental no bojo das conquistas saudáveis de cidadania expressa na garantia dos direitos sociais, mecanismos de descentralização político-administrativo e canais de participação popular, nos diferentes campos de atuação das políticas públicas.

A constituição de 1988 foi um momento de incorporação de várias demandas da sociedade brasileira, abrindo espaço de reivindicação para vários

²¹ Mais detalhes ver no site <http://www.socioambiental.org/website/especiais/bm/hist.asp>

grupos sociais. Assim, a partir de identidades, direitos e estratégias; é possível se chegar as várias cidadanias da Constituição (CAUBET, 1989).

Os Estados e municípios adquirem uma base legal para a formulação e execução de suas políticas, estabelecendo um novo vínculo com a União. O texto constitucional dedica uma parte específica sobre o meio ambiente, permitindo uma ação concorrente das esferas de governo. Alarga-se a contratualidade sócio-política para incorporar a dimensão de uma cidadania ambiental (SILVA-SÁNCHEZ, 2000), Conforme o art. 225

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988: 124).

Com a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, a questão ambiental foi em grande medida fortalecida com a Constituição de 1988, colocando o Brasil no rol dos países preocupados com a internalização dessa problemática no contexto da agenda política, e ao mesmo tempo, legitimando sua participação na arena das negociações internacionais, com ênfase na cooperação multilateral, onde o PPG-7 se tornou um passo importante, mas também nos diversos mecanismos de ajuda financeira para projetos ambientais, sobretudo, na escolha para sediar um dos mais significativos eventos mundiais do final do século XX – A Conferência do Rio, em 1992.

Neste sentido, vale fazer uma reflexão sobre o processo de pressão dos diversos segmentos ambientalistas que forjaram a inserção e reconhecimento da temática ambiental como parte constitutiva da cidadania brasileira. Tinham-se, como componentes essenciais da estratégia ambientalista:

“1 - A mobilização de entidades não-governamentais representantes de causas ambientais específicas e de associações científicas de respeitabilidade nacional, representadas por figuras reconhecidas como referências dentro e fora do Brasil. Elas formavam a Frente Nacional de Ação Ecológica;

2 - Um constituinte eleito com plataforma exclusivamente ambientalista que empreendeu com êxito uma estratégia política, em relação a seus pares, baseada na transformação da causa ambientalista em luta suprapartidária. Essa estratégia materializou-se na formação da Frente Verde Parlamentar;

3 - O uso do impacto proporcionado por ações demonstrativas: a organização de viagens de parlamentares para constatarem in loco as conseqüências da degradação ambiental e os efeitos práticos do descaso do poder público na criação de normas de proteção ou na exigência de cumprimento das existentes. Um grupo de parlamentares que, após essas viagens, transformaram-se em militantes disciplinados da Frente Verde, visitou Angra dos Reis, o Pantanal Mato-Grossense, a região carbonífera de Santa Catarina, áreas críticas de poluição na região metropolitana de São Paulo, o pólo petroquímico de Cubatão e os lixões de Fortaleza;

4 - A manutenção do tema meio ambiente na pauta da imprensa por meio de freqüentes performances e eventos paralelos à Constituinte, tais como as manifestações em defesa das baleias e denúncias sobre casos exemplares de degradação ambiental” (BERNARDO, M. & BASTOS, S., 1993: 7).

Sem dúvida, a conjuntura de preparação para a ECO-92 contribuiu, no plano das relações diplomáticas do Brasil com os países participantes, e também no plano interno, na possibilidade de avanços do ambientalismo brasileiro strito sensu; para a formação de um ambiente favorável às negociações do PPG-7. Pode-se até mesmo dizer que o Programa Piloto não pode ser apreendido na sua dimensão política fora desse contexto, ou seja, como um das questões, certamente com destaque, no amplo debate que envolveu a cúpula dos países na Conferência do Rio.

Do ponto de vista das relações internacionais, o Brasil emergia como uma das maiores potências ambientais do planeta, concentrando um banco genético estratégico pela sua biodiversidade, notadamente pelas suas extensas florestas tropicais localizadas na Amazônia. Apesar das veladas críticas ao governo brasileiro pela condução da política ambiental, ou mais exatamente, pela “incapacidade” de gerenciamento daquilo que é considerado como “patrimônio da humanidade” – que, diga-se de passagem, pode possuir várias interpretações; os países desenvolvidos não poderiam estar alheios à realidade brasileira, a necessidade de estabelecer mecanismos de cooperação na resolução que questões que afetam indistintamente a todos, embora com diferentes rebatimentos sociais e espaciais.

Do ponto de vista dos fatores políticos internos, a mobilização de um dos segmentos da sociedade civil brasileira em torno de questões ambientais, tornou o campo do ambientalismo uma questão politizada e diretamente ligada à constituição da cidadania (FERREIRA, 1996), despontando uma coalizão de agentes e instituições com impactos consideráveis sobre a consciência coletiva e

como força política marcante nos desdobramentos da ECO-92: o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Esta nova configuração política foi produto inequívoco de um processo ainda em construção, da modelagem de uma cidadania alicerçada nos direitos sociais e ambientais de forma abrangente, como pode ser observado neste trecho:

“Pode-se argumentar, portanto, que provavelmente um dos aspectos mais relevantes da emergência de ações sociais provenientes da questão ecológica tem sido o de recuperar o significado da cidadania, não só em termos de conquistas institucionais, mas também na constituição de uma identidade que gradualmente vai quebrando a consciência fragmentária que nos foi imposta pelo regime autoritário e pela situação subalterna dos atores sociais” (FERREIRA, 1992b: 33).

Vale salientar que o argumento ecológico não é unívoco, pois existem concepções e linhas diversas de pensamento e filosofias que embasam a compreensão da natureza e sua relação com o homem de uma forma mais ampla (PÁDUA, 1992b), além de um esforço de diferenciar politicamente o movimento ecologista; como fez Viola (1987), estabelecendo quatro posições: ecologistas fundamentalistas, ecologistas realistas, ecossocialistas e ecocapitalistas²². Há também formas de distinguir o ecologismo do ambientalismo, que torna essa questão

²² De forma sintética, Viola aponta os seguintes posicionamentos no movimento ecologista: os ecologistas fundamentalistas acreditam na construção de uma sociedade ecologista alternativa, apartada do modelo de sociedade materialista dominante. Os ecologistas realistas apostam na possibilidade de transformação da sociedade a partir da construção e desenvolvimento de um movimento ecologista rígido nos princípios e flexível na interação com a sociedade. A concepção ecossocialista é favorável a uma ruptura com a sociedade capitalista e a do ‘socialismo real’, mostrando que não é possível uma ecologização progressiva do capitalismo e socialismo como querem os ecologistas realistas. Finalmente, os ecocapitalistas acreditam que somente o mercado como alocador de recursos pode dinamizar o conjunto da sociedade.

ainda mais complexa²³. O que se deve ficar claro, é que o ecologismo e/ou ambientalismo são construções complexas, históricas, ideológicas, que no limite, definem um campo heterogêneo de atores e práticas sócio-políticas, segundo uma visão de mundo progressista, conservadora, revolucionária ou reformista.

Entretanto, uma análise do movimento ambientalista brasileiro e sua presença marcante na construção de uma sociedade voltada para a internalização de uma consciência crítica ambiental, não podem abstrair do contexto da política nacional emergente, no caso, a eleição de um presidente – Fernando Collor de Melo, que assumiria um discurso pró-ambientalismo como estratégia política para angariar simpatia internacional, credenciando seu governo a postular novos créditos financeiros para a inserção do país na onda modernizante neoliberal. Como bem foi observado, “(...) a apropriação do tema meio ambiente pelo discurso oficial e sua incorporação na estratégia política de Collor apenas dissimularam o fato de que a verdadeira política do governo voltada ao meio ambiente foi uma não-política” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000: 16).

4. EVOLUÇÃO E DESENHO DO PROGRAMA PILOTO.

Sob forte impacto da opinião pública internacional, catalisada pela Mídia (que mostrava insistentemente cenas de destruição das florestas amazônicas), animada por imagens de satélites, e pelas sistemáticas denúncias das ONGs Ambientalistas do Norte, a reunião de Cúpula do G-7, (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), realizada em Houston, em

²³ Esse debate é muito controverso, constituindo uma arena de disputas políticas e ideológicas.

julho de 1990, incorpora em sua declaração final várias considerações e compromissos sobre o tema das florestas.

Na ocasião foi adotada a “*Declaração Econômica de Houston*”, que estabelecia um diálogo em prol da cooperação norte-sul no setor ambiental, onde as principais lideranças políticas mundiais declararam:

*“Estamos determinados em agir para aumentar a conservação de florestas, ao mesmo tempo protegendo as já existentes e reconhecendo o direito soberano de todos os países em usar seus recursos naturais [...] Acolhemos com satisfação o compromisso do Governo Brasileiro em ajudar a cessar esta destruição e a prover um manejo florestal sustentado. Apoiamos ativamente este processo e estamos prontos a cooperar com o Governo Brasileiro num amplo Programa Piloto para contrapor-se à ameaça que as florestas tropicais vêm sofrendo neste país”.*²⁴

Esta decisão deflagrou as negociações em torno de um programa piloto para a conservação de florestas tropicais, tomando como exemplo o caso brasileiro, que poderia servir de experiência para outras regiões. Apesar da preocupação com as florestas brasileiras em geral, incluindo a Mata Atlântica, visto ser um importante ecossistema regional, ainda com 8% de sua cobertura vegetal original, o fato é que o centro das preocupações relativo às florestas era a Amazônia. O Banco Mundial, juntamente com o governo brasileiro e a comunidade européia, ficaram responsáveis pela elaboração da proposta e estrutura do programa, que deveria ser apresentada na próxima reunião de cúpula do G-7, prevista para julho de 1991, em Londres.

²⁴ Citado de acordo com a versão de maio de 1991 do Programa Piloto

O governo brasileiro, através da portaria Nº 606 de 1 de outubro de 1990, constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial, composto inicialmente por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia, Fazenda e Planejamento e da Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM/PR. Mais adiante foram incorporados as Secretarias da Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Regional e de Assuntos Estratégicos.

Vale lembrar que a posição do governo brasileiro não foi uníssona, resultando em diferentes posicionamentos, como por exemplo, a do Ministério das Relações exteriores que assumiu inicialmente uma posição de rejeição ao PPG-7, além do Ministério da Agricultura que não participou da comissão interministerial, em contrapartida, a Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM/PR, mais flexível e permeável a um processo de discussão mais amplo, com a participação dos segmentos da sociedade civil. De um modo geral, o PPG-7 obteve aceitação das autoridades brasileiras, sobretudo em face da estratégia política do governo Collor, da utilização recorrente de um “marketing verde”, buscando apoio da comunidade internacional em termos de investimentos e créditos para o país, tendo em vista uma nova inserção da economia brasileira na economia mundial. A nomeação do conhecido ambientalista José Lutzenberger forjaria uma imagem do governo brasileiro, preocupado com a questão ambiental.

Ficou acertado um cronograma de reuniões preparatórias com o Banco Mundial e a Comunidade europeia, constando de quatro reuniões tripartites, além de missões técnicas no campo, de tal sorte que a proposta do programa fosse concluída em maio de 1991, para a apresentação no mês seguinte em Londres.

Os encontros se sucederam em fórum privativo, sem a participação de setores diretamente afetados pelo Programa Piloto.

Na terceira reunião tripartite realizada em 4 de março, na cidade de Bruxelas:

“O governo brasileiro apresenta um orçamento para 1 bilhão e 566 milhões de dólares. O programa inclui componentes de natureza extremamente variada, como por exemplo, um enorme projeto de plantações na Amazônia Oriental apresentada pela CVRD, a criação de seis centros de excelência científica nas capitais dos estados amazônicos, etc. O governo brasileiro defende a tese de que não deveria ter a participação de ONGs na definição do programa, mas apenas, e de forma limitada, em sua implementação. A Secretaria de Meio Ambiente convoca algumas ONGs em Brasília para tomarem conhecimento da proposta de Programa”²⁵.

Neste período cresce uma insatisfação generalizada das instituições ambientalistas, que se sentem cada vez mais alijadas do processo participativo e decisório, resultando em manifestações diversas, com fortes pressões sobre os países doadores, fazendo com que o processo de negociação com o BIRD fosse interrompido, até uma revisão da postura de exclusão do governo brasileiro em relação à participação dos segmentos da sociedade civil no Programa. Desse modo, a proposta apresentada em julho de 1991, em Londres, não obteve o devido respaldo político dos organismos internacionais. No entanto, foi apontada a necessidade de avançar no detalhamento dos projetos, sem assumir compromissos financeiros efetivos.

²⁵ Programa Amazônia de Amigos da Terra/GTA (1996) Políticas Públicas Coerentes para uma Amazônia Sustentável. Pag. 166.

A estratégia adotada pelo Banco Mundial, Comissão Europeia e o Governo Brasileiro, foi de redobrar o empenho na elaboração minuciosa dos projetos, no sentido de obter dos países doadores, apoio explícito em termos de recursos financeiros para a execução do programa. Considerando a conjuntura favorável no âmbito da comunidade internacional ao envolvimento da sociedade civil na arquitetura política do PPG-7; é exatamente a partir desse momento até a aprovação final em dezembro de 1991, em Genebra, que vão sendo consolidadas formas participativas mais intensas das ONGs, que passam a se conectar intensamente através de redes, permitindo um campo maior de politização e acúmulo de experiências coletivas, diante do desafio de influenciar e participar efetivamente das diretrizes e implementação do programa. As redes da sociedade civil (*networks*) vão intensificar esforços no sentido de uma participação mais efetiva no PPG-7. A Rede GTA surge em consequência desse processo de mobilização das ONGs da Amazônia em torno do PPG-7.

Em sua versão final, o Programa Piloto ficou dividido em três subprogramas estruturais (Política de Recursos Naturais, Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais, Ciência e Tecnologia) e um subprograma de projetos demonstrativos. Os projetos estruturais terão como base atingir diretamente as deficiências institucionais que inibem a implementação da política ambiental brasileira na região, além da ampliação dos conhecimentos sobre ecossistemas da Amazônia e o uso sustentável de seus recursos.

Por sua vez, os projetos demonstrativos destinam-se a viabilizar o envolvimento de comunidades e organizações não-governamentais em testes e difusão de modelos de desenvolvimento sustentável, na região Amazônica e da

Mata Atlântica, que tenham alto potencial de replicabilidade e utilizem tecnologias brandas. Percebe-se que o programa foi quase que totalmente voltado para a Amazônia, com exceção dos projetos desenvolvidos pelas ONGs onde também se contempla a Mata Atlântica, embora nos documentos oficiais se fale em florestas tropicais brasileiras.

Em Genebra, em dezembro de 1991, ficou estabelecida uma fase inicial do programa, com a previsão de recursos na ordem de US\$ 291,1 milhões, concedidos pelos países do G-7, Comissão da União Européia e os Países Baixos. Aproximadamente 20%, cerca de US\$ 58,2 milhões desse total seria contabilizado num fundo central e o restante entraria sob a forma de co-financiamento e projetos bilaterais associados. Ficou também definido a contrapartida do Governo Brasileiro que financia os custos de pessoal que equivalem a cerca de 10% dos custos do programa. A administração dos recursos financeiros ficou sob a responsabilidade do Banco Mundial (ver tabela II)

Com o objetivo de dar suporte financeiro ao programa, foi criado um fundo fiduciário, administrado pelo Banco Mundial – “Rain Forest Trust Fund – RFT”. Conforme o documento que estabeleceu o RFT.

“[...] O objetivo geral do programa piloto é maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais do Brasil, através da implementação de uma ótica de desenvolvimento sustentável que contribuirá para uma contínua redução na taxa de desflorestamento. A consecução desse objetivo permitirá: (i) demonstrar a viabilidade de compatibilizar objetivos econômicos e ambientais nas florestas tropicais; (ii) contribuir para a preservação dos vastos recursos genéticos das florestas tropicais; (iii) reduzir a participação das florestas tropicais brasileiras na emissão global

*de gás carbônico; e (iv) promover um novo exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em assuntos relacionados ao meio ambiente global [...]”.*²⁶

Tabela II – distribuição de recursos financeiros relativo a primeira fase do programa.

Doadores	Rain Forest Trust Fund	co-financiamento e projetos bilaterais associados	Total
Alemanha	19,50	145,40	164,90
Reino Unido	2,50	27,70	30,20
Comissão da União Européia	14,60	12,80	27,40
EUA	5,00	15,00	20,00
Japão	5,50	13,70	19,20
França	---	11,10	11,10
Canadá	0,80	7,20	8,00
Itália	5,30	---	5,30
Países Baixos	5,00	---	5,00
Total	58,20	232,90	291,10

Fonte: Banco Mundial - 1992

A justificativa do apoio financeiro da comunidade internacional fica bem entendida com preocupação explícita nas questões centrais de interesse dos países industrializados: proteção do patrimônio genético concentrado na megabiodiversidade da Amazônia continental e a influência do desflorestamento nos ciclos do carbono; serviços ambientais essenciais para o enfrentamento das mudanças climáticas e a engenharia genética do futuro.

Através do decreto nº 563 de 05 de junho de 1992, o Governo brasileiro institui o Programa Piloto das Florestas Tropicais do Brasil, criando ao mesmo tempo uma Comissão de Coordenação. A comissão foi composta por representantes do Departamento Técnico-Científico e de Cooperação da Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, que a presidiu;

²⁶ International Bank for Reconstruction and Development. Washington, march 13, 1992c.

Coordenação Geral de Planejamento Setorial do Ministério da Justiça; Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores; Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; Departamento de Coordenação de Programas da Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República; Departamento de Macroestratégias da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República; Organizações Não-Governamentais – ONGs com atuação na Amazônia Legal; Organizações Não-Governamentais – ONGs com atuação na Mata Atlântica.

Com efeito, ao longo de praticamente dois anos de negociação, a construção da agenda programática foi muito complexa, inexistindo um formato unificador que indicasse posições tão diferenciadas, no bojo das expectativas e amplos objetivos sinalizados pelo Programa. O PPG-7 não foi desde a sua concepção, um Programa fechado e lógico, pronto para ser executado. Ao contrário, “O desenho final do PPG-7 acabou sendo modelado por aqueles setores institucionais ou sociais que, em função de alguma capacidade de pressão, conseguiram se credenciar como interlocutores e lograram um espaço próprio no âmbito do Programa” (SMERALDI, 2001).

Em março de 1993, o Banco Mundial anuncia a criação e a composição do *International Advisory Group* (IAG), formado por especialistas externos selecionados por seus conhecimentos nas áreas focalizadas pelo Programa. Os doze membros são propostos pelos governos que participam do Programa, mas não os representam,

mantendo um papel independente. O IAG tem um papel crítico relevante na avaliação dos projetos e no acompanhamento dos objetivos do Programa.

No entanto, problemas de ordem burocrática e operacional dificultaram o início efetivo das ações previstas, pois embora aceita a proposta pelo Governo Brasileiro, este ainda não dispunha de estrutura suficientemente adequada para aderir a uma parceria internacional na forma preconizada pelo G-7, somando-se ao fato de que tanto os países doadores como o Banco Mundial terem sido mais lentos do que se esperava em garantir suporte ao desenho e implementação do Programa Piloto. Embora anunciado em 1990 e oficialmente lançado em 1992, seus primeiros passos programáticos efetivamente se deram a partir de 1994, sendo que níveis expressivos de desembolso, oriundos das doações compromissadas (cerca de US\$ 200 milhões, em sua maioria da Alemanha, União Européia e Reino Unido), somente foram atingidos em 1997.²⁷

Ainda assim cabe destacar os avanços consideráveis no processo de demarcação de terras indígenas - PPTAL, projeto reservas extrativistas - RESEX, e implementação de projetos demonstrativos comunitários - PD/A. As experiências bem sucedidas do PPG-7 foram apresentadas em agosto de 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável - África do Sul (Johannesburg), no seminário 'Amazônia e Mata Atlântica: Uso Sustentável e Preservação através do Programa Piloto do Brasil', onde ficou evidenciado expressivo avanço na cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável.

²⁷ Relatório final da revisão da estrutura institucional, 1999.

5. OS ESTADOS NACIONAIS FRENTE À (IN)SEGURANÇA GLOBAL.

No último quartel do século XX, os processos de globalização enfraqueceram sensivelmente a capacidade de intervenção dos Estados nos limites de seu espaço geográfico, visto que os problemas passaram a adquirir um caráter transnacional, extrapolando territórios e fronteiras, e passaram também a exigir ações coletivas de grupo de países. O período pós-guerra fria condensa mudanças estruturais que vão permitir a aproximação e cooperação multilateral entre os países, considerando a tendência da crescente interdependência entre os Estados-nação.

Castells (1999) mostra que este processo decorreu basicamente de três fatores:

“a dissolução, ou afrouxamento, dos blocos militares alinhados às duas superpotências; o enorme impacto das novas tecnologias sobre a indústria bélica; e a percepção social do caráter global de grandes desafios que se impõem à humanidade em decorrência do aumento dos conhecimentos e do volume de informações, como é o caso da segurança ambiental” (CASTELLS, 1999: 306).

A globalização do capitalismo e as conseqüências críticas para o gerenciamento das crises estruturais decorrentes, produziram formas e arranjos políticos capazes de lidar com os novos desafios, notadamente instituições supranacionais como o G-7, União Européia, FMI; que ganha cada vez mais influência nas decisões macro da política mundial. A ameaça ecológica fazia parte do cenário turbulento que poderia comprometer o padrão produtivista ocidental, fundado numa racionalidade econômica, que tem como lógica a necessidade crescente de recursos naturais, a natureza servindo de suporte material no sentido

'utilitarista' para a produção de mercadorias. A segurança ambiental global deveria ser equacionada como parte indissociável do processo de estabilidade política mundial, criando-se um consenso de que a destruição das florestas tropicais era um aspecto importante da crise do modelo de crescimento global.

Os desdobramentos da percepção ecológica dos anos 80 catalisaram uma reflexão nova sobre os desafios que os Estados teriam que enfrentar, considerando a amplitude e gravidade da deterioração da biosfera terrestre.

“É, por conseguinte, importante aprofundar esta noção de segurança ambiental, porque ela pode conter os germes de uma nova dimensão importante das relações internacionais, definir opções dos governos, influenciar as relações de conflito e cooperação entre Estados e servir para mobilizar as populações em torno dos objetivos de proteção” (LE PRESTRE, 2000: 411).

Todavia, ainda que coagidos por uma razão absolutamente irrefutável, na medida que está em jogo o próprio sistema de poder mundial, o direito soberano dos Estados de participarem ou não de acordos e ações coletivas, estaria sendo respeitado. Porém, do ponto de vista da dinâmica histórica que os empurra para realidade pragmática, os Estados “se encontram cada vez mais emaranhados em uma rede de interdependência e de arranjos regulatórios ou de colaboração, da qual geralmente não se podem livrar” (ZACHER, 2000: 86).

Nesta orientação pode ser compreendida a iniciativa do Chanceler alemão Helmut Kohl, na reunião de cúpula dos países membros do Grupo dos Sete – G-7; em assumir uma posição ecológica progressista, no que diz respeito à preocupação com a perda de florestas e suas consequências imprevisíveis e

difusas para o meio ambiente. No interior do conteúdo abrangente que a noção de segurança ambiental pode oferecer, ou seja: “a segurança do meio ambiente, a segurança dos indivíduos, a segurança dos Estados e a segurança do sistema internacional (a ordem internacional)” (LE PRESTRE, 2000: 411); as duas últimas acepções tiveram um peso considerável no raciocínio custo/benefício, adotada certamente como elemento balizador no processo de decisão política, atendendo diretamente aos interesses dos países doadores, tendo em vista a defesa e proteção das instituições sociais, políticas e econômicas nacionais em face das mudanças ecológicas externas.

O interesse em propor um apoio financeiro com intuito de contribuir para a proteção das florestas tropicais brasileiras, não se originou de uma atitude ‘generosa’ e ‘altruísta’, como “dádiva” dos ricos do Norte aos pobres do Sul. Apesar dos diferentes níveis de compreensão do problema das florestas por parte dos países industrializados, teve como pano de fundo um acúmulo de evidências e descobertas científicas, mostrando que a destruição das matas tropicais tinham muito a ver com os países do norte e que os impactos dos desflorestamentos, sobretudo na Amazônia, trariam sérias conseqüências para as economias desenvolvidas.

Faz muito sentido pensar nas grandes dificuldades e prejuízos futuros das economias avançadas, em termos de escassez de recursos naturais estratégicos e das mudanças provenientes de alterações climáticas. As vantagens de preservação das florestas tropicais, como atestam as pesquisas e estudos mais sofisticados, tendem em resultar efeitos maximizadores para a melhoria das condições de vida em todo planeta, garantindo fundamentalmente a integridade dos ecossistemas globais.

Neste sentido, a Amazônia percebida como reserva ecológica do planeta, havia de merecer uma importância particular nesta visão macro-política. O caráter transnacional das externalidades derivadas dos impactos ambientais, e a expansão da consciência pública, com o surgimento de um movimento ambientalista multissetorial, largamente descentralizado, ampliou consideravelmente a percepção política sobre a importância estratégica de se lutar pela segurança ambiental do planeta, ou seja, para além do sistema internacional formado pelos Estados-Nação.

Molda-se agora um sistema internacional policêntrico.

“O Estado deixa de ser o único sujeito histórico de segurança para participar de um quadro que, em princípio, poderia ser chamado condomínio de segurança. Esse condomínio de segurança seria formado por Estados, movimentos sociais transnacionais e instituições intergovernamentais e supranacionais” (VILLA, 1999b: 112).

No caso específico do PPG-7, esse condomínio tornou considerável uma diversidade de atores, tais como: o grupo dos países mais ricos – G-7, Instituições multilaterais de financiamento como o BIRD (Banco Mundial), A União Europeia, o Governo Brasileiro e, sobretudo, uma participação expressiva de ONGs e Redes de ativismo transnacional.

Com efeito, a questão da segurança internacional passaria a se enquadrar numa visão mais abrangente, para além da visão tradicional de caráter militar; tornando-se também uma questão pluridimensional, a partir da incorporação de temas emergentes e agendas políticas cada vez mais complexas.

“(...) a fórmula conceitual alternativa de segurança internacional parece atender ao surgimento de um tipo ideal de segurança global multidimensional (SGM). Global porque a interdependência e transnacionalização dos novos fenômenos de segurança permite ao conceito abranger significados não apenas localizados, mas planetários. Multidimensional porque não se constitui só de conteúdo estratégico-militar, mas também de outros conteúdos transnacionais, como explosão demográfica, desequilíbrios ecológicos e migrações internacionais, que fazem com que a segurança internacional seja encarada sob diferentes ângulos” (VILLA, 1999b: 99-100).

A verdade é que a amplitude dos desafios para a superação da crise ecológica requer uma ampla “coalizão” de atores sociais comprometidos com a sustentabilidade planetária, ações multilaterais de cooperação que propiciem atacar as terríveis desigualdades sócio-ambientais, redefinindo espaços de atuação entre Estado, as forças do mercado e a sociedade civil.

É bem verdade que a intenção de financiar projetos visando a proteção do meio ambiente global já estava presente em discussões anteriores do G-7, tendo em vista a prioridade da temática ambiental na reunião de cúpula dos líderes do G-7 em julho de 1989, na cidade de Paris, reforçando a importância dos processos emergentes derivados da expansão do ambientalismo ocidental, notadamente a partir da década de 1970, no limiar da primeira onda da revolução verde. Neste período, os países do Norte passam a estabelecer formas de regulação ambiental como parte das políticas públicas nacionais, com destaque para o pioneirismo americano; mas não menos também relevante o surgimento do Partido Verde na Alemanha.

Com efeito, a participação alemã no processo de negociação que culmina na reunião de Houston, longe de ser um fato ocasional, reflete uma crescente consciência da opinião pública alemã em relação à importância das florestas tropicais, visto o alerta que as florestas na Alemanha estavam desaparecendo, fato que teve repercussão direta na política oficial do governo. A rigor, a questão do meio ambiente se tornou o assunto mais polêmico na política nacional deste país, motivando em 1981, uma série de artigos da revista *Spiegel*, revelando que a floresta na Alemanha estava altamente danificada, criando-se o slogan da “morte da floresta”.

Esta constatação empírica reforça a formulação teórica e metodológica de que o Estado na arena da política de governança ambiental global tem um importante papel na negociação de regimes ambientais e acordos multilaterais. As análises de Porter, Brown e Chasek (2000), apontam nesta direção, exemplificando formas diferenciadas de atuação desses atores.

“[...] lead state, supporting state, swing state, or veto or blocking state. A lead state has a strong commitment to effective international action on the issue, moves the process of negotiations forward by proposing its own negotiating formula as the basic for an agreement, and attempts to get the support of other state actors. A supporting state speaks in favor of the proposal of a lead state in negotiations. A swing state demands a concession to its interests as the price for going along with an agreement, but not a concession that would significantly weaken the regime, such as a slower timetable for a phase-out. A veto or blocking state either opposes a proposed environmental regime outright or tries to weaken it to the point that it cannot be effective” (PORTER, G., BROWN, J. W. & CHASEK, P. S, 2000: 35-36).

Não resta dúvida de que a Alemanha liderou efetivamente uma coalizão de países, estes também diretamente interessados nas mudanças ambientais globais, mas com um grau de percepção e mobilização interna ainda muito aquém da importância desta problemática na agenda ambiental. A mobilização dos verdes e os impactos decorrentes no processo político-eleitoral, afetando a governabilidade em prol de posturas mais sensíveis ao meio ambiente, foi contagiando o governo alemão a adotar um comportamento mais ativo no que concerne a segurança ecológica planetária. A participação alemã foi majoritária também na parte financeira do compromisso assumido com o PPP-7, quase 2/3 do total de recursos.

No conjunto dos países doadores do PPG-7, a Alemanha representava uma posição hegemônica globalista sustentabilista, pela capacidade de coesão de forças internas (tanto de globalistas sustentabilistas como de nacionalistas sustentabilistas), que a diferencia de outros países (VIOLA, 1993). Os demais países ainda não tinham adquirido uma percepção global da problemática ecológica em comparação ao governo alemão.

É bastante interessante o papel desempenhado pelo Banco Mundial, uma espécie de fiador financeiro do PPG-7 (reivindicado para cumprir esta função pela diplomacia dos Estados Unidos); justamente uma Instituição financeira bastante afinada com o governo brasileiro em décadas passadas, drenando vultosos recursos para projetos de infra-estrutura econômica, que deixaram um rastro de destruição e fomentaram tensões em áreas de fronteira da Amazônia, sobretudo o fracasso do Polonoroeste, em Rondônia. No início da década de 1990, o Banco

Mundial se reformula e cria um Departamento de Meio Ambiente, passando a estabelecer um contato mais intenso com as ONGs.

O Estado brasileiro, apesar da crescente expansão do ambientalismo na década de 1980, ainda não havia incorporado suficientemente uma estratégia de lidar com temas ecológicos globais, notadamente em programas de natureza complexa como o PPG-7; o que ficou refletido nas dificuldades burocráticas e adequação de competência técnica, além das desconfianças de uma parte da comunidade internacional e das Organizações Não-Governamentais. Além da ausência de um aparato institucional bem estruturado, tendo em vista as mudanças freqüentes nos ministérios e órgãos afins com a questão ambiental, as experiências da diplomacia brasileira nesta matéria, no âmbito da cooperação multilateral ainda eram reduzidas. A partir da segunda metade da década de 1990, a inserção brasileira torna-se mais propositiva, adotando uma posição de liderança nas negociações sobre mudanças climáticas, mais exatamente sobre o Protocolo de Kioto, onde propõe a criação do MDL, mecanismo que vai favorecer a redução das emissões de gases estufa, através de projetos e experiências que promovam o desenvolvimento sustentável.

6. AMPLIANDO A ESFERA PÚBLICA: REDES DA SOCIEDADE CIVIL REGIONAL, NACIONAL E TRANSNACIONAL.

O PPG-7 constitui, sem dúvida, um instrumento importante de pressão internacional sobre a Amazônia, sob a coalizão dos países mais desenvolvidos do planeta. A atuação desses governos reflete, contudo, uma dinâmica das forças políticas internas, provocadas por uma intensa expansão da consciência pública. Com o processo

de globalização da sociedade civil (TREVISOL, 2000; VIEIRA, 1999), ampliam-se consideravelmente os espaços públicos, no sentido de modelagem de novos espaços de democratização dos processos de decisão e gestão.

Em *A Sociedade em Rede*, Castells (1999) apresenta uma reflexão instigante sobre o poder das novas tecnologias e das redes interligadas no processo de coesão e capacidade operativa, tendo em vista projetos políticos determinados. Esse padrão comunicacional e interativo tem proporcionado uma socialização crescente de experiências, saberes institucionais, estratégias; agindo e moldando relações pretéritas. Sem dúvida, este patamar de sociabilidade se enquadra no designer característico da emergente sociedade global, que cada vez mais solidifica sua densa rede de resistência, através de protestos e propostas alternativas à globalização excludente, como tem expressado, em tempos mais recentes, os chamados movimentos “antiglobalização”.

Partindo desse foco analítico, o PPG-7 pode ser concebido como iniciativa inovadora em vários sentidos, que o leva a ser considerada uma virada na política de cooperação internacional na Amazônia, mas, sobretudo pela possibilidade de, pela primeira vez, envolver num plano de importância supra-regional, parcelas significativas da sociedade civil (índios, seringueiros, ribeirinhos, etc), abrindo espaço para a organização e pressão dos grupos ambientalistas. Uma análise do papel e atuação da sociedade civil organizada permite aprofundar um dos aspectos mais relevantes na dinâmica da esfera pública e, por conseguinte, da democratização da governança na Amazônia: a organização e mobilização de ONGs em redes sociais em diversos níveis hierárquicos, como atores sócio-políticos significativos na contemporaneidade.

Embora o chamado 'terceiro setor' não seja uma questão inteiramente nova, em contraposição ao Mercado (primeiro setor) e ao Estado (segundo setor), o fato é que as ONGs como expressão da emergente sociedade civil, tem alcançado um espaço significativo de ação e legitimidade sócio-política frente aos desafios da realidade contemporânea, notadamente questões ambientais, direitos humanos, migrações, educação, saúde, questões de gênero, etc.

A atuação das ONGs nos diferentes níveis (regional, nacional e internacional) tem ousado pela capacidade de pressionar e influenciar decisões importantes no âmbito de negociações domésticas e transfronteiriças, em alguns casos, tendo uma importância capital em desdobramentos futuros. Do ponto de vista quantitativo e qualitativo, as ONGs vão cada vez mais expandindo suas atividades e conexões, sendo muito comum a associação de ONGs em redes que aumentam sua eficácia e campo de atuação. O fato novo é que as ONGs estão muito presentes nas negociações e implementação de ações locais e global. Princen & Finger (1996) apontam nesta perspectiva, mostrando a emergência dessa realidade.

"In the fast-growing literature on international environmental affairs, two phenomena regarding environmental non-governmental organizations (NGOs) stand out. One is the tremendous growth in the size and numbers of environmental NGOs. The second, with a sizeable yet understandable lag, is the growing awareness among scholars that this phenomenon is not 'epiphenomenal', but integral to the peculiar nature of world environmental politics itself. The role of NGOs in the international arena is not strictly analogous to the role of groups who lobby and raise public awareness in the domestic arena. Nor is their role to replace governments. At the international level, environmental NGOs do lobby and educate and

substitute for governments, but their peculiar contribution is something quite different as well. (...) International organizations generally have grown rapidly this century. But whereas between 1909 and 1988, intergovernmental organizations grew from thirty-seven to 309, non-governmental organizations grew from 176 to 4,518. Thus, the increase in NGOs can be explained only in part by the proliferation of international organizations generally. Comparable data on international environmental NGOs are not available, but indirect indicators suggest that their growth has been at least as dramatic as that of international NGOs generally. In fact, almost all environmental NGOs, networks, and coalitions were started in the 1980s” (PRINCEN & FINGER, 1996: 1).

Segundo Scherer-Warren (1999), a constituição de redes tem se tornado um novo formato organizativo e interativo das ONGs, fenômeno este decorrente da crise paradigmática centrada no sujeito político único e emergência de atores coletivos, inaugurando um complexo cenário político propício a expressão e manifestação de identidades e ideologias, fincadas em base de cooperação, solidariedade e projetos comuns. Os fatores históricos que facilitam a formação de redes entre ONGs, podem ser entendidos a partir do seguinte contexto:

“A democratização dos países latino-americanos, que permitiu maior visibilidade e auto-referência das ONGs, e a expressão pública de suas formas de atuação e articulação; o desenvolvimento tecnológico das redes informatizadas, viabilizando comunicações interorganizacionais de forma ágil; um movimento internacional de estímulo a formação de redes setoriais, transregionais e transnacionais” (SCHERER-WARREN, 1999: 33).

Esta perspectiva explica um cenário bastante presente no seio da sociedade civil.

“O fortalecimento da sociedade civil (empowerment) está associado à capacidade dos sujeitos sociais de se articularem, tornando-se atores de ações coletivas amplas e impactantes na esfera pública. Nessa direção as ONGs têm sido mediadoras relevantes, tecendo redes entre movimentos sociais comunitários, movimentos sociais nacionais e transnacionais, e captando o apoio de segmentos mais amplos não organizados da sociedade civil. Essa dimensão da esfera pública forma-se de dois tipos de redes: redes sociais diretas e redes informatizadas. O primeiro tipo decorre de contatos sociais diretos, da confiabilidade e das identidades ideológicas, que se vão construindo no desenvolvimento das ações coletivas – típicos de ações políticas locais. Todavia, as ONGs que lutam pela transformação social criam seus espaços de confiabilidade e, assim sendo, em suas ações translocais e transnacionais atuam também por meio de redes sociais personalizadas. De outra parte, as redes informatizadas, dirigidas a uma comunidade virtual, instrumentalizadas por Internet, home-pages, correios eletrônicos, bancos de dados, etc., são típicas das práticas das ONGs transnacionalizadas. Mas também as ONGs locais e suas populações-alvo estão a fazer uso desse instrumental informativo e de comunicação. As redes eletrônicas que têm permitido conectar o local e o global servem como canais de difusão de problemas sociais localizados para uma esfera pública planetária; e as agendas políticas globais, construídas por meio da interação dos atores transnacionais, são transmitidas e passíveis de reinterpretações aos indivíduos em suas vidas cotidianas. Essas agendas equacionam problemas, pleitos, parcerias e solidariedades necessárias para buscar soluções”(SCHERER-WARREN, 1999: 83-84).

A articulação e mobilização das ONGs como elos de redes em movimento, concretizou em torno do PPG-7 pelo menos 3 níveis de atuação, a saber: a) As

Redes GTA e RMA²⁸, reunindo diversas entidades ambientalistas amazônicas e entidades ligadas a proteção da mata atlântica, b) A Rede constituída em torno do Fórum das ONGs brasileiras e, c) Uma Rede transnacional, tendo a frente organizações estruturadas internacionalmente como a Friends of the Earth (FOE). Esta constituição em redes fez emergir uma multiplicidade de atores, para além do modelo de cooperação internacional centrada na relação entre Estados Nacionais. É importante destacar que o restabelecimento da democracia intensificou a tendência de aproximação entre ONGs brasileiras com as de diferentes países, através da construção de redes, culminando no encontro emblemático da Conferência da ONU sobre meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro, em 1992 (TEIXEIRA, 2002).

No plano regional, a sociedade civil amazônica, consolidando lutas políticas e sociais anteriores e, incorporando a dimensão ambiental; e também diante da necessidade de acompanhar as negociações e ocupar um espaço de mobilização em torno do PP, criou a Rede GTA (Grupo de Trabalho Amazônico), segundo Mary Allegretti – representando uma das entidades fundadoras: “o GTA é uma rede, formada por um conjunto de organizações autônomas, com o objetivo de articular e apoiar as ONGs que desenvolvem projetos na região amazônica e para acompanhar e propor mecanismos de participação para a elaboração, acompanhamento e avaliação do Programa Piloto” (ALLEGRETTI, 1992).

Criada em junho de 1991, a Rede GTA foi inicialmente constituída pelos seguintes grupos: IEA, FUNATURA, CEAPS, Fundação Vitória Amazônica, Instituto de Pré História Antropologia e Ecologia, Centro de Trabalho Indigenista,

²⁸Apesar de participarem desde o início nas negociações do programa, foi somente em 1993, que as ONGs da Mata Atlântica criaram a Comissão de Acompanhamento do Programa Piloto para a Mata Atlântica (CMA), hoje chamada de Rede Mata Atlântica (RMA).

Associação Brasileira de Antropologia, Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica, Projeto Estudos sobre Terras Indígenas no Brasil e Comissão pela criação do Parque Yanomami. Vale esclarecer que a Rede GTA foi concebida para garantir a participação da sociedade civil na elaboração do Programa Piloto, na época denominada GTA-G7, sendo atualmente uma Rede de ONGs de atuação sólida na Amazônia²⁹.

Esta rede regional, organizada e consolidada nos vários estados amazônicos, foi ampliando seu espaço como legítimo interlocutor do Governo Brasileiro nas negociações, influenciando diretamente no desenho do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), que foi sem dúvida, uma conquista decisiva para a inserção da sociedade civil no planejamento e gestão de experiências sustentáveis da floresta amazônica.

“A experiência do PDA demonstra o acerto de introduzir no PPG-7 um componente de apoio a projetos executados pela sociedade civil. Sem o PDA, o cenário para o PPG-7 seria melancólico: baixo nível de inserção da sociedade organizada, de realização de experiências inovadoras e de execução orçamentária. Especialmente na região amazônica, segmentos dos movimentos populares, estratégicos para a conservação da floresta tropical, não teriam oportunidade de acesso a recursos” (SANTILI, 2001: 23).

No plano das relações transregionais e como parte integrante da agenda e dos objetivos da cooperação internacional para as florestas brasileiras, várias ONGs da Rede Mata Atlântica tiveram um papel importante nas articulações que viabilizaram o PPG-7. De fato, as Redes GTA e RMA representaram interesses

²⁹ A Rede GTA congrega hoje aproximadamente 300 entidades na defesa dos interesses da Amazônia.

regionais e locais, tecendo relacionamentos fecundos para a dinamização de ações coordenadas.

No plano nacional, o processo de mobilização interna e pressão política, deu-se através do Fórum das ONGs brasileiras, uma Rede que buscou legitimar-se como representante dos interesses da sociedade civil brasileira no contexto Conferência do Rio. De fato, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi criado em 1990 para articular e envolver entidades da sociedade civil comprometidas com as mudanças na agenda sócioambiental. O Fórum foi criado para dar mais organicidade às iniciativas e propostas dos movimentos comprometidos com uma agenda que incorporasse as demandas do movimento ambientalista brasileiro, nas suas múltiplas manifestações; considerando que até a promulgação da Constituição em 1988, inexistia um espaço de troca de experiências e articulações entre o conjunto desses vários movimentos, e quando eventualmente ocorriam articulações, essas se davam no âmbito dos movimentos estritamente 'ambientalistas'.

A relação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento com a discussão sobre o PPG-7, aconteceu na medida que este programa, no processo preparatório para a Rio-92, era um dos temas importantes a serem tratados, numa pauta extensa envolvendo temas polêmicos e decisivos para o futuro da governança planetária. Segundo um dos coordenadores do Fórum – João Paulo Capobianco; num determinado momento, ocorreram várias discussões em relação à concepção e legitimidade do programa, ou seja, o PPG-7 teria que se adequar filosoficamente e estruturalmente aos desafios do desenvolvimento sustentável, deixando de lado uma concepção puramente preservacionista, além de conferir legitimidade à sociedade civil nas instâncias de coordenação do programa.

Por outro lado, existia uma discussão entre a Rede GTA e o Fórum Nacional sobre a legitimidade na interlocução com o governo brasileiro e na definição do rumo das negociações. Para o Fórum Nacional, um programa com essa dimensão, não poderia ser aprovado sem uma ampla participação da sociedade civil brasileira. De fato, as duas únicas reuniões realizadas entre Governo e ONGs foram convocadas de forma desorganizada e sem critérios claros, o que resultou em uma participação inexpressiva de cerca de doze entidades³⁰.

O Fórum inclusive chegou a interferir diretamente, pressionando para a não aprovação do programa, até que o governo brasileiro aceitasse a participação mais efetiva das ONGs. A posição da Rede GTA, ainda que refletindo divergências internas, foi mais pragmática, no sentido de jogar um papel favorável a aprovação do programa, considerando que o apoio financeiro internacional poderia viabilizar inúmeros projetos de desenvolvimento regional.

O grande avanço no que tange a discussão sobre o PPG-7, assim como nos diversos momentos de preparação da Rio-92, foi a reunião num espaço democrático, dos diversos segmentos do ambientalismo brasileiro e dos movimentos sociais em geral, confluindo para uma posição brasileira, na definição de uma agenda positiva, para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento sustentável a nível local, regional, nacional e global.

Do ponto de vista dos movimentos transnacionais que atuam na Amazônia, é emblemático que esses grupos buscam orientar seus trabalhos sob perspectivas distintas e complementares, num raio de ação que envolve uma gama de ações e percepções sobre questões interligadas: questão indígena, direitos humanos, meio

³⁰ Capobianco, J. P. O Programa Piloto para a conservação da Amazônia. Gazeta Mercantil, 16 de junho de 1991.

ambiente, etc. Numa pesquisa realizada sobre o ativismo dos *campaigners* britânicos na Amazônia³¹, Zhouri (2001) delineou três tendências:

“‘Árvores’, ‘Gente’ e ‘Árvores e Gente’. Sendo que ‘Árvores’ representam aqueles campaigners que enfatizam preocupações com meio ambiente/biodiversidade, ‘Gente’ corresponde àqueles que enfatizam questões de desenvolvimento/justiça social, enquanto ‘Árvores e Gente’ compõem a síntese das duas tendências anteriores. As palavras ‘árvores’ e ‘gente’ são utilizadas em um sentido metafórico. De um lado, encapsulando preocupações da ordem da conservação, preservação, proteção e uso sustentável do meio ambiente e, de outro, questões relativas à justiça social, desenvolvimento e direitos humanos. Além disso, cabe notar que falo de tendências predominantes entre campaigners para enfatizar a natureza heurística e flexível de tais categorias e modos de classificação, para além das evidentes diferenças entre as ONGs e a irredutível complexidade das questões em jogo. Conseqüentemente, a idéia de uma tendência entre campaigners sugere que, de fato, há uma grande interação, comunicação e tensão entre eles, uma vez que, em termos gerais, a maioria tem consciência do entrelaçamento entre questões ambientais e sociais e esforça-se por conjugá-las nas atividades de campanha” (ZHOURI, 2001).

Nesse esquema, pela relação mais próxima com os problemas ambientais e das florestas, o FOE aparece relacionado na tendência ‘Árvore’, juntamente com o WWF e o Greenpeace. Todavia, como observou Zhouri, essa classificação não engessa a realidade, servindo como recurso metodológico para identificar algumas

³¹ “As organizações transnacionais mais atuantes tem sede na Grã-Bretanha, como a Worldwide Fund For Nature (WWF), a Friends of the Earth (FOE) e o Greenpeace na área ambiental, a Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM) na área social, a Survival International na questão dos direitos indígenas, a Anistia Internacional no tema dos direitos humanos, e finalmente a World Rainforest Movement (WRM) – a principal rede mundial de ONGs relacionadas à floresta tropical” (ZHOURI, 2001).

afinidades com as temáticas relacionadas à Amazônia. Além das preocupações com o meio ambiente, o FOE também está diretamente ligado as questões sociais, notadamente as questões indígenas e a mobilização da sociedade civil.

Com efeito, no contexto das relações transnacionais, o FOE, que já vinha exercendo pressão junto aos países industrializados ainda na década de 1980, passou a constituir-se num elo decisivo para a promoção de alianças entre ONGs do norte e as ONGs do sul, potencializando a mobilização do ambientalismo brasileiro e amplificando processos de influência sobre questões-chave do desenvolvimento sustentável global. De fato, um das atividades marcantes do FoE no processo de negociação do PPG-7, foi de estabelecer mecanismos de pressão sobre a cúpula do G-7 e o governo brasileiro, buscando facilitar o envolvimento das comunidades indígenas e ONGs brasileiras.

“Friends of the Earth began lobbying the Group of Seven on the Amazon issue at the Paris Summit in 1989 (when the role of indigenous populations in forest conservation was recognized for the first time in the Final Declaration). Since the 1990 Houston Summit, Friends of the Earth-International has been advising the European Community (DG-XI) through comments and proposals. The Commissioner to the Environment of the European Commission, Mr. Ripa di Meana, personally encouraged FOE to develop such activities, which have been coordinated for Friends of the Earth-International by Roberto Smeraldi, with Marilia Pastuk and Claudia B. Romano collaborating as consultants. They met several times with both Brazilian authorities and World Bank officials, as well as provided comments on the various versions of the documents.

Moreover, one of the main priorities of Friends of the Earth was to promote the involvement of indigenous communities as well as of Brazilian

Non-Governmental Organizations (NGOs). To this end two parallel activities were pursued by Friends of the Earth:

- *an attempt to directly convince the Brazilian Government to proceed immediately with such involvement; and*

- *an attempt to include the NGOs and indigenous populations proposals on this matter in the comments being drawn up by FOE for the European Community, thereby ensuring their circulation, albeit indirectly, to the relevant Brazilian authorities” (FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, 1991: 9).*

Esse modo de atuar, através de lobby nas esferas do poder estatal, revela umas das características deste grupo na promoção da governança ambiental global, como bem foi observado:

“(...) To win the support of states, FOE many times acts like an interest group intent upon lobbying state officials. It nurtures direct contact with state representatives, helps formulate and advance its own versions of specific policies, musters public pressure on particular individuals and even, in some countries, tries to affect elections. Lobbying is one of the most efficient ways to affect state action” (WAPNER, 1996: 126).

É útil ressaltar que apesar das inúmeras críticas ao programa, sobretudo na questão da falta de harmonização com as políticas públicas na região amazônica, isto é, na separação da questão regional do contexto da política de desenvolvimento nacional e internacional; o FOE sempre se manifestou favorável às iniciativas de cooperação para a proteção das florestas, assumindo uma postura crítica e de acompanhamento, conectando as necessidades locais com os

desafios globais, e envolvendo um maior número de atores em torno de uma agenda comum.

Fica latente o esboço e os primeiros passos de uma sociedade civil global na Amazônia, revelando os sinais dos tempos de incessantes mudanças e transfigurações, ainda que processo de constituição.³²

7. NO FRONT DA FLORESTA: PRESSÃO INTERNACIONAL

No calor das negociações tensas e contraditórias, onde grande parte dos segmentos da sociedade civil sentiam-se excluídos das decisões e dos rumos decisivos na arquitetura das principais prioridades do PPG-7; as declarações de Camilo Vianna – Presidente de Preservação aos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia (SOPREN), manifestando a idéia de que o programa era uma tentativa de “vender a Amazônia para as superpotências”³³, fez emergir a questão controversa da Internacionalização da região.

No mesmo tom, na esfera governamental, manifestavam-se posições que viam o PPG-7 como “risco para a soberania nacional”, notadamente através o Ministério das Relações Exteriores, setores militares influentes e segmentos conservadores do governo brasileiro. Essa reflexão é oportuna, pois remete aos fatores e interesses externos que acompanham a história regional e os efeitos de qualquer acordo que implique nas questões de soberania e negociações transnacionais e multilaterais. Como observou o poeta paraense João de Jesus

³² “A sociedade global não é somente uma realidade em constituição, que apenas começa a mover-se como tal, por sobre nações e impérios, fronteiras e geopolíticas, dependências e interdependências. Revela-se visível e incógnita, presente e presumível, indiscutível e fugaz, real e imaginária. De fato, está em constituição, apenas esboçada aqui e acolá, ainda que em outros lugares apareça inquestionável, evidente. São muitos os que têm dúvidas e certezas, convicções sobre ela” (IANNI, 2000: 218)

³³ Jornal *O Liberal*. Sopren manda telex para o Presidente. 21 de março de 1991. Belém.

Paes Loureiro, o problema da internacionalização da Amazônia é o “chão de brasas” que acompanha a história da região.

Na verdade, desde os primórdios da ocupação da Amazônia, as riquezas do além-mar tem seduzido os colonizadores europeus mais remotos, como Portugal e Espanha, mas depois vieram outros países, que sob a saga da dominação colonial, ergueram empreendimentos e fincaram seus interesses sobre esta vasta porção tropical. A base de interesses é bastante diversa: recursos minerais, natureza abundante e nos tempos atuais, o maior banco genético e estabilizador climático do planeta.

“a perspectiva de internacionalização por motivos ecológicos é mais do que remota, em que pesem alguns raros e episódicos excessos verbais sobre o tema de um ou outro político europeu. O que existe, sim, é a cobiça das empresas multinacionais fascinadas com a excepcional riqueza do subsolo e da biodiversidade da região” (SACHS, 2000b: 64).

Em seu livro *A Amazônia e a Cobiça Internacional*, o historiador Arthur Cezar Ferreira Reis enumera os reais interesses das potências mundiais sobre a região amazônica. Num tom de denúncias e de fervor nacionalista, o referido escritor não economiza formas e meios para explicar os riscos de perda de soberania do governo brasileiro em relação a esta região.

No entanto, apesar do notório reconhecimento de que a Amazônia desperta interesse por diversas razões, a discussão sobre a possível internacionalização da região, do ponto de vista da geopolítica dos militares é absolutamente insuficiente para dar conta dos problemas reais que afligem os que habitam nesta fronteira

(PINTO, 2002)³⁴. A polêmica da internacionalização da Amazônia ressurgiu com maior vigor na década de 1980, sendo reintroduzida a “teoria da conspiração” no discurso de defesa da região pelas forças armadas.

“(...) com a introdução dos direitos humanos e do meio ambiente na agenda internacional, pareceu aos militares que o futuro da Amazônia estava novamente ameaçado, agora agravado pela intenção (mais aparente que real) das grandes potências de legitimar o “direito de ingerência”, ou seja: legitimar um pretensão “direito” auto-outorgado por elas, para ser exercido conforme seus próprios interesses e ditames do realismo político (...)” (CAVAGNARI FILHO, 2002).

O que estaria por trás era o interesse de garantir reservas biológicas, além de preservar as florestas e o equilíbrio do clima mundial. Alguns analistas mais eufóricos com viés nacionalista extremo advogam a tese de que estaria havendo um cerco sobre a região amazônica por parte das grandes potências mundiais, sendo esta (teoria do cerco) complementar a “teoria da conspiração”. Os seguidores desta teoria passaram a ver nos ambientalistas uma quinta-coluna que deveria ser politicamente trucida. É lógico que a Amazônia atrai o interesse de outras nações, por razões já aqui apresentadas; o que não quer dizer que seja eminente uma ocupação territorial desta região. Também nunca pode ser totalmente descartada a hipótese de uma intervenção militar na Amazônia, tendo em vista um cenário onde estivesse em jogo algum interesse considerado vital (CAVAGNARI FILHO, 2002).

³⁴ “(...) Desde que o Itamaraty foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional e os diplomatas de carreira (à sombra do Barão do Rio Branco) trocado pelos militares, a gestão dessa fronteira obedece a diretrizes geopolíticas. (...) Para entender o que é a Amazônia é preciso colocar na lata do lixo o aparato geopolítico” (PINTO, 2002: 17-18).

No entanto, desde a segunda metade da década de 1970, o governo brasileiro vem efetivando uma política de segurança para a Amazônia, acionando, num primeiro plano, tentativas políticas de cooperação entre os demais países que formam a Amazônia Continental (Bolívia, Colômbia, Peru, Equador, Suriname, Guiana e Venezuela). Firmado em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), traduzindo a idéia de um Pacto Amazônico, postulou a necessidade de se fundar as bases de um desenvolvimento regional integrado, crescimento econômico e preservação ambiental; que possibilitaria a integração física e administração de problemas comuns. Os poucos resultados produzidos neste tratado se devem a síndrome de ameaça do expansionismo brasileiro. Parece que agora, depois de 24 anos, o TCA deve sair do papel³⁵.

O problema da segurança e soberania da Amazônia, sob a égide do aparato geopolítico, está ancorado no Projeto Calha Norte e o Sistema de vigilância e proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM). O Projeto Calha Norte surgiu em 1985, como reação unilateral ao imobilismo deliberado dos demais países signatários que assinaram o TCA. Foi elaborado como plano de ação governamental com a finalidade de intensificar a presença do Estado ao norte dos rios Solimões e Amazonas, abrangendo uma área praticamente inexplorada, que corresponde a 14% do território nacional, com mais de 6,7 mil quilômetros de fronteiras terrestres, que se estendem desde Tabatinga à foz do Oiapoque. Apesar de limitado e controverso, constitui uma ação de defesa do território amazônico.

O SIVAM dentro de uma ação mais abrangente de proteção da Amazônia (SIPAM), constitui uma resposta ao monitoramento do espaço aéreo regional e de

³⁵ A Crítica. *Pacto Amazônico deve sair do papel depois de 24 anos*. Manaus, 19/06/2002.

apoio logístico de planejamento dos governos locais. No entanto, a lógica que preside a política de proteção da região está baseada na geopolítica dos militares, a partir da idéia de segurança nacional. Além disso, a concepção do SIVAM/SIPAM, foi pensada sem levar em consideração a comunidade científica e os atores políticos representativos das populações amazônicas, se constituindo numa parafernália cara (1,4 bilhão de dólares) e centralizadora. Num debate realizado em Belém³⁶, Gilberto Câmara propôs que ao invés de um sistema poderia ser criado um centro de inteligência e políticas públicas para a Amazônia.

Não resta dúvida que os acordos de cooperação traduzem uma pressão política dos países doadores, na medida em que o peso financeiro influencia e define prioridades, geralmente favoráveis as políticas domésticas desses países. Todavia, existem pontos em comum que devem ser considerados, visto que a promoção do desenvolvimento amazônico se relaciona diretamente com a sustentabilidade do desenvolvimento nacional e global, ou seja, a cooperação internacional e a coordenação de políticas nacionais tornaram-se requisitos indispensáveis para lidar com as consequências de um mundo que se globaliza rapidamente.

O que estamos vivendo de fato, é uma crescente interdependência de problemas e soluções, que certamente está afetando as instituições e as relações de poder, tencionando e reconfigurando a geopolítica mundial, numa correlação de forças que vai progressivamente modelando diferentes formas de governança nos diferentes níveis da vida social.

³⁶ Dentro do ciclo de debates e conferências anuais do Museu Paraense Emilio Goeldi/MPEG, aconteceu em 20 de março de 2003 um debate com a temática "Conhecimento Científico da Amazônia: do RADAM ao SIVAM/SIPAM".

“O vínculo exclusivo entre o território e o poder político rompeu-se. A era contemporânea tem assistido a um espraiamento das camadas de gestão governamental dentro e através das fronteiras políticas. Novas instituições internacionais e transnacionais têm vinculado Estados soberanos e transformado a soberania num exercício compartilhado de poder. Desenvolveu-se um conjunto de leis regionais e internacionais que sustenta um sistema emergente de governança global, tanto formal quanto informal” (HELD, D. & MCGREW, A. , 2001: 31).

Um antídoto da ameaça externa seria uma posição corajosa e determinada do governo brasileiro em relação à Amazônia, de tal modo que esta região fosse tratada como prioridade na implementação de políticas sustentáveis, no aproveitamento racional de seus recursos naturais, respeitando o saber local e as identidades culturais das populações que nela habitam e, forjando um novo modelo de desenvolvimento, baseado na conservação da floresta e os serviços provenientes do rico potencial da diversidade biológica existente.

No entanto, isso não deve a premente defesa e controle das fronteiras e a manutenção da integridade territorial da região, considerando o risco da não mais retórica política de ingerência ou intervenção preventiva preconizada pelo governo conservador americano – a chamada “Doutrina Bush”, concretizada com a invasão do Iraque em março de 2003. A justificativa foi a existência de armas químicas e biológicas de destruição em massa. A preservação ambiental, tal como concebida ideologicamente pelos países centrais, poderia colocar a Amazônia futuramente como motivação para lograr esse objetivo.

Todavia, não são poucos os que se reportam as estratégias de ‘dissuasão estratégica’, que seria uma forma de evitar um conflito mais violento, invocando uma ameaça cujo preço o adversário saiba, a priori, que terá que pagar. No que tange a

Amazônia, essa estratégia dá munção ao projeto de militarização da Amazônia, para além do papel tradicional desempenhado pelas forças armadas na região.

Com efeito, a ameaça real ou imaginária do patrimônio ecológico amazônico passar a ser administrado por outros países, acompanha dramaticamente a história regional até os dias de hoje, envolvendo diversos matizes ideológicos, aguçando ranços nacionalistas – sobretudo dos militares, mas também colocando em alerta uma posição geopolítica que leve em conta a vulnerabilidade e instabilidade do sistema mundial de poder. O reconhecimento dos sucessivos fracassos das políticas de desenvolvimento para a Amazônia deveria conduzir a uma nova política do Estado Nacional, atacando problemas crônicos, o que levaria a investimentos em saúde, educação, transportes, etc... Ante a perplexidade dos militares na Escola Superior de Guerra, o então Governador do Amapá João Alberto Capiberibe sentenciou: “Para mim, a malária é um inimigo mais importante que a ameaça externa e o narcotráfico. Uma população doente e desorganizada não é capaz de cumprir o seu papel, inclusive na esfera do território nacional”.³⁷ A afirmação da soberania depende fortemente do componente político e estratégico dos países que formam a Amazônia continental.

“A histórica preocupação brasileira com a cobiça estrangeira da Amazônia precisa ser substituída pela assunção madura de nossas responsabilidades decorrentes da soberania sobre a região, em consórcio com os demais países membros do TCA. Se tememos a cobiça alheia, que façamos algo nós mesmos para estabelecer claramente nossa soberania, estendendo aos amazônidas a cidadania

³⁷ Para uma análise detalhada do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), consultar Leonelli (2000).

plena e dotando os países membros do TCA dos meios modernos de desenvolver, processar e interpretar informações de qualidade para vigiar, monitorar e promover o desenvolvimento sustentável da grande região, como se espera resulte da implementação plena do SIVAM/SIPAM no Brasil” (TRINDADE, 2000: 74).

O argumento apresentado é bastante provocativo e elucidativo para mostrar que a visão globalista deve assumir as consequências de um discurso universalizante, que tenha parâmetros coerentes de uma política que se quer para todos os povos. Assim como a Amazônia, as incalculáveis riquezas produzidas pelas civilizações ao longo da história, devem merecer importância para a promoção da sustentabilidade nas suas multiplicidades de formas e conteúdos.

O PPG-7 demonstra, pela pluralidade de ações e atores envolvidos, que a pressão internacional sobre a Amazônia é legítima, como parte significativa de uma questão absolutamente vital que afeta o planeta como um todo; devendo ser também uma ação legítima aquela que permita, pelas nações pobres e em desenvolvimento (África e América Latina), o acesso às tecnologias, revisão do termos da dívida externa, apoio financeiro dos países ricos para o combate a pobreza e exclusão social, além da redução das emissões de gases estufa e do consumismo exacerbado.

Visto sob este ângulo, o PPG-7 tem o mérito de desencadear uma reflexão sobre o papel do Estado nacional brasileiro e a “eventual” ameaça de soberania territorial, fazendo com que se estabeleça a região como prioridade em termos de política que implemente de forma efetiva experiências duradouras de sustentabilidade, que garanta a capacidade de suporte dos ecossistemas regionais, com a participação das populações locais no desenho de ações prioritárias no plano econômico, com baixo impacto no ambiente natural.

Para além das teorias e posturas geopolíticas conspiratórias – de direita e de esquerda, que sob o manto ideológico da defesa territorial, tem obscurecido as correlações de forças mundiais, dando lugar a síndrome da vulnerabilidade e fraqueza psicológica; o cenário mais próximo do atual estágio de diplomacia política hegemônica, aponta para uma impossibilidade de invasão militar na Amazônia para o atendimento de interesses exógenos ou do imperialismo norte-americano, que poderia desestabilizar as relações externas dos países, e diminuir um potencial de trocas comerciais estratégicas para esses países.

Ao nosso ver, a questão da internacionalização da Amazônia deve ser reformulada e inserida no contexto das teorias da globalização, ou seja, no processo histórico de interdependência crescente entre países, blocos regionais e, sobretudo, na agenda das políticas públicas globais. As mais variadas formas de conflitos, tensões e impasses, refletem novas configurações no plano da geopolítica mundial, interesses estratégicos de países hegemônicos, diante de um processo de globalização excludente e concentrador de riquezas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios de uma interpretação moderna da Amazônia e dos caminhos que contribuam na implementação de vias sustentáveis no seu desenvolvimento presente e futuro passam inevitavelmente pela cooperação internacional, como um das formas e/ou arranjos políticos de regulação no sistema de governança global; considerando os benefícios proporcionados pelos ecossistemas regionais amazônicos à dinâmica do desenvolvimento global, notadamente através da sustentabilidade da maior floresta tropical do planeta. O PPG-7 é uma contribuição para as possibilidades de governança global.

A emergência e institucionalização desse programa piloto, no início da década de 1990, sendo no final dessa mesma década -1999, assumido e integrado ao conjunto das políticas governamentais para a região, com envolvimento de amplos setores da sociedade civil brasileira, dentre um conjunto de iniciativas transnacionais e multilaterais; mostrou que a Amazônia está sim inserida nas preocupações mundiais, pela importância estratégica de sua rica biodiversidade e função estabilizadora que suas florestas oferecem para o clima global.

No entanto, as negociações em torno do PPG-7 demonstraram a grande distância entre o discurso e as ações propriamente ditas. De um montante de US\$ 1,5 bilhão anunciado na Cúpula do G-7 em Houston, foi aprovado somente US\$ 250 milhões para a primeira fase do programa, que começou a ser implementado no início de 1995. Diante dos danos impostos pelo desenvolvimento econômico, necessidades de investimentos em ciência & tecnologia e infra-estrutura, além dos esforços das comunidades para manter a floresta em pé, a cooperação financeira internacional ainda está muito aquém de reconhecer a real importância dos ecossistemas dessa região para a saúde planetária.

Deve ficar esclarecido que a cooperação internacional através do PPG-7 são mecanismos contraditórios e insuficientes, aquém das necessidades de apoio financeiro que a Amazônia requer dos países do norte, tendo em vista que a canalização desses poucos recursos cumpre a finalidade de compensar minimamente as perdas sofridas pela região via pilhagem de seus recursos naturais pelo capitalismo global. No entanto, o fato de ter sido selecionada como área prioritária em termos de financiamento externo pelos países desenvolvidos, revela a importância estratégica da região na contribuição para a integridade do ecossistema planetário, e em decorrência disso, a sua influência na agenda dos principais atores da governança do sistema internacional.

Obviamente que essa configuração no plano global, não exime o papel primordial e decisivo dos governantes e dos segmentos da sociedade brasileira na definição de políticas que orientem para o aproveitamento sustentável das riquezas naturais contidas na Amazônia, como parte integrante de um projeto nacional de desenvolvimento, potencializando as vantagens comparativas num cenário mundial cada vez mais competitivo.

No decorrer desta exposição, vários problemas e questões fizeram parte de uma linha de raciocínio que privilegiou a abordagem dos problemas sócioambientais amazônicos a partir de uma agenda complexa, forjada pelas demandas dos países ditos desenvolvidos no contexto da globalização e da crescente interdependência política, econômica e ecológica, mas promovida fundamentalmente pelas forças ambientalistas do nível local ao global. Esta discussão articulou reflexões sobre o paradigma da sustentabilidade e suas tensões com a globalização, teoria e política da governança no contexto das

relações internacionais, o papel do Estado brasileiro e da sociedade civil no desenvolvimento regional. Neste sentido, algumas considerações e conclusões podem ser feitas.

Em primeiro lugar, os mecanismos de governança na Amazônia, onde o PPG-7 se constitui um esforço importante para frear a destruição de ecossistemas naturais e promover experiências voltadas ao desenvolvimento sustentável, com impactos diferenciados nos diversos recortes geográficos; devem ser compreendidos num cenário mais abrangente do sistema internacional de proteção ao meio ambiente global, ou com mais propriedade no sistema de governança global, que tem sua configuração delineada a partir do início da década de 70, com a realização da Conferência de Estocolmo. Por outro lado, o peso das variáveis endógenas também é bastante significativo, ou seja, o processo de cooperação internacional se constitui no contexto histórico das transformações em curso na Amazônia, nas contradições e avanços derivados de uma ocupação predatória e perversa, que expõe concepções e ideologias contrárias e complementares. O PPG-7 vai ser um produto dos fatores endógenos e exógenos, e ao mesmo tempo, um mecanismo político orgânico e influenciador nas questões de desenvolvimento que afetam a Amazônia.

Nessa perspectiva, o PPG-7 materializa a experiência de um esforço supranacional na tentativa de equacionar uma problemática que transcende as fronteiras territoriais. As questões da biodiversidade e das mudanças climáticas estão na lista dos grandes desafios do século XXI. Esses problemas são de caráter global e demandar soluções negociadas também no plano global. Representando um marco inovador da cooperação internacional na Amazônia, ao

deslocar recursos e financiamentos tendo em vista a proteção florestal, o PPG-7 expressa claramente uma preocupação com a sustentabilidade da floresta tropical e das riquezas nela contidas, uma 'agenda verde' para a Amazônia.

A estratégia dessa 'agenda verde' foi potencializar os conflitos sócio-ambientais regionais, amplificando uma consciência e pressão internacional para uma ação política que tivesse a capacidade de frear a degradação e promover estratégias de sustentabilidade das florestas, como reconhecimento de sua importância para a sustentação da vida no planeta.

A dinâmica política que condicionou a emergência do PPG-7 proporcionou também o envolvimento de amplos segmentos representativos da sociedade civil brasileira (o que antes não se verificava, por exemplo, com o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que financiava somente instituições públicas), democratizando a esfera pública e criando referenciais importantes para uma gestão coletiva dos problemas decorrentes do desenvolvimento.

Ainda que se admita que as questões ambientais na agenda internacional refletem assimetrias nas relações norte-sul, e que as pressões de ambientalistas e países criem um certo embaraço na implementação de programas como o PPG-7, tencionando o princípio da soberania nacional; o fato é que essa experiência de regulação global reafirmou a soberania do governo brasileiro sobre a Amazônia, na medida que esses esforços tem fortalecido as bases de infra-estrutura política e dos segmentos da sociedade civil regional, canalizando recursos financeiros e tecnológicos para a promoção da sustentabilidade local e global.

É importante afirmar que embora limitada e, até mesmo marginalizada, sobretudo em razão da postura centralizadora e autoritária de diversos setores da

burocracia brasileira; a participação da sociedade civil, representada predominantemente pelas ONGs, jogou um papel fundamental na conformação de um espaço público democrático transnacional, ampliando a esfera pública nas questões envolvendo a Amazônia e seu futuro, permitindo no plano da legitimidade política, atender os anseios e interesses mais diretos da população regional envolvida.

Na moldagem da ocupação regional, foi notória que as políticas estabelecidas pelos sucessivos governos militares, sob o “argumento cívico” da segurança nacional, em defesa de interesses geopolíticos do Estado Brasileiro; forjou uma ação desenvolvimentista sem limites, uma modernização conservadora, promovendo uma dilapidação dos recursos naturais em escala crescente e sem precedentes na história da Amazônia. Neste sentido, o Estado brasileiro foi (e ainda continua sendo), um ator central e diretamente responsável pelo padrão de desenvolvimento desordenado e predatório. A mudança político-institucional comprometida em mudar essa imagem, passa por uma política ativa e determinada em prol da reversão desse modelo, sinalizando com mudanças substantivas na conformação de experiências e programas sustentáveis na região.

A globalização do capitalismo na Amazônia, pela expansão avassaladora de suas forças produtivas, tem imposto custos sócio-ambientais consideráveis, além de reproduzir um modelo de dependência frente aos países capitalistas mais desenvolvidos. Os enclaves econômicos, supridores de matérias primas para alimentar o consumismo desenfreado dos países do norte, são exemplo cristalino da dilapidação do capital natural da Amazônia. A ICOMI, em Macapá, registra uma experiência singular de insustentabilidade, empobrecimento e dependência

externa. Como diz Touraine (2002), a luta contra os efeitos perniciosos do capitalismo global, exige um convencimento coletivo de que a ação política é possível e necessária, passando pelo pressuposto de que a alavancagem do desenvolvimento humano “depende cada vez mais de fatores sociais como a educação, a organização do Estado, o modo de ‘governança’ e também o modo de distribuição do produto nacional” (TOURAINÉ, 2002: 9).

O PPG-7 tem potencial significativo para contribuir com as políticas públicas brasileiras, nas diversas articulações – governos federais, estaduais e municipais; favorecer a participação dos segmentos da sociedade civil comprometida com a sustentabilidade; além de contribuir para a implementação dos compromissos internacionais do Brasil, tais como a Convenção da Diversidade Biológica, Convenção das Mudanças Climáticas, Agenda 21, Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, etc.

A cooperação internacional, via PPG-7, possibilitou a ampliação de uma esfera pública na Amazônia, quebrando o monopólio do governo brasileiro na execução de políticas regionais, legitimando a participação dos segmentos da sociedade civil no plano regional, nacional e internacional; que também pode ser interpretada como a emergência de uma sociedade civil global. Na verdade, existe claramente uma lacuna de democratização nos mecanismos de regulação internacional, e neste sentido também o PPG-7 serve como exemplo, pois foi questionado em diversos momentos a legitimidade da participação das ONGs no processo de discussão e institucionalização do programa. Neste caso, a mobilização da sociedade civil global na Amazônia, garantiu não somente seu reconhecimento oficial como ator, mas possibilitou a conquista de um espaço

bastante expressivo na gestão e execução de programas locais, onde os PD/A programas demonstrativos constituem seu exemplo maior.

A crítica ao formato florestal/preservacionista do PPG-7 é pertinente, pois esta concepção é extremamente frágil e insuficiente para conter a onda de destruição que assola a região, sem atacar as causas primárias que originam tal processo. A proteção da floresta tropical no Brasil não pode ser pensada numa perspectiva estritamente conservacionista, resultando em tentativas isoladas de preservação. A sobrevivência da floresta depende de uma estratégia ampla que ataque as raízes sociais dos problemas que resultam em pressões sobre este meio natural. Neste sentido, nenhum plano de proteção e desenvolvimento sustentável será efetivo se não estiver associado a iniciativas como: melhor distribuição da terra, demarcação das terras indígenas, incentivos ao pequeno produtor, bem como o reconhecimento das atividades extrativistas e outras formas de sobrevivência das comunidades locais, tradicionalmente ligadas a floresta, e finalmente, criação das condições jurídicas-políticas que possam deter a disseminação da violência contra trabalhadores rurais, seringueiros e líderes sindicais.

“Mesmo as pressões, as boas intenções e toda a força da poderosa opinião pública internacional e nacional, não conseguirão deter a destruição ecológica da Amazônia e alhures, se, paralelamente ao cuidado com a natureza, não forem adotadas medidas sociais específicas contra o analfabetismo, a corrupção, a negligência do poder judiciário e dos políticos, os privilégios de minorias, o desmando e desgoverno das elites atrasadas. Enquanto doenças endêmicas, fome, violências e denúncias de crime sem punição continuarem como cenário banal da vida cotidiana, será impossível qualquer ação efetiva para salvar a Amazônia” (PROCÓPIO, 1992: 11-12).

Com efeito, o futuro da Amazônia está condicionada a manutenção do máximo de floresta em pé – seu patrimônio maior, que doravante pode se converter num pilar de sustentação de um novo modelo em gestação, baseado no aproveitamento racional, democrático e sustentável dos recursos naturais, provenientes da complexidade dos ecossistemas da região. Uma solução para o aquecimento global depende, além de uma política florestal planetária, que garanta a integridade dos ecossistemas ricos em biodiversidade; a utilização de fontes energéticas sustentáveis, que substitua os combustíveis fósseis.

No entanto, uma visão crítica das possibilidades da Amazônia vir a contribuir para a melhoria das condições de vida do planeta, deve considerar fundamentalmente suas comunidades residentes, ou seja, o saber acumulado das populações locais, visto que sem “uma visão antropológico-cultural, a Amazônia nesse fim de século será o próprio anfiteatro da barbárie provocada pelos que se dizem civilizados” (AB’SÁBER, 1992: 172).

É importante ressaltar que a criação do GTA representou, sem dúvida, um dos grandes avanços nas negociações e espaços de participação da sociedade civil brasileira. Esta Rede de ONGs se constituiu como desdobramento político e estratégico face a necessidade de posicionamento da sociedade brasileira, particularmente, a sociedade civil estabelecida na Amazônia.

Uma questão fundamental é que a questão da Amazônia se tornou objeto de uma preocupação política do governo brasileiro, dentre outros fatores, pela pressão externa, ou seja, ao invés de soberanamente tomar iniciativa em termos de políticas eficazes e de longo prazo para a Amazônia, o governo brasileiro age de forma reativa as pressões internacionais. Foi fundamentalmente através da pressão internacional

que o governo redefiniu a política para a Amazônia, tentando sedimentar estruturas mais eficientes no combate ao desmatamento e fiscalização.

Neste sentido, a ação dos governos do G-7, refletindo visões e interesses nem sempre convergentes, chegaram a um consenso de que uma ação coletiva era benéfica ao cenário mundial futuro, já se antevendo a crise do modelo de desenvolvimento (fossilista), tão dependente da matriz de recursos naturais. Por sua vez, esses governos refletiam pressões domésticas através de grupos e movimentos organizados. Isso não quer dizer que o movimento ambientalista brasileiro foi ausente deste processo, ao contrário, deu uma enorme contribuição no sentido de apontar alternativas para a região. O exemplo emblemático de Chico Mendes neste processo é incontestável, porém, essa contribuição foi decisiva na medida em que o seu trabalho repercutiu fora do Brasil, isto é, sua vida e trajetória serviram de combustível para inflamar a consciência ecológica internacional.

Por outro lado, a cooperação internacional na Amazônia materializada no PPG-7 constitui um resultado de um longo amadurecimento da sociedade brasileira e dos movimentos sociais e ambientais na Amazônia, que já através de inúmeras manifestações e atitudes, já tinham demonstrado e denunciado os malefícios de uma ocupação desordenada e predatória, um padrão de desenvolvimento insustentável e contrário aos interesses das populações que vivem na Amazônia. Neste sentido, o PPG-7 foi um agente catalisador de mudanças e, ao mesmo tempo, um produto das contradições e avanços de uma mobilização política em relação à Amazônia.

A política de proteção territorial da Amazônia, sob a égide da doutrina geopolítica dos militares em vigor desde os anos 1960, como estratégia de

afirmação da soberania regional e nacional tem se mostrado um equívoco em termos de um projeto de governança que atenda os interesses do conjunto da sociedade amazônica. A questão fundamental é priorizar investimentos em políticas públicas – educação, saúde, disseminação de tecnologias limpas, que produzam alternativas sustentáveis de produção e consumo, como embrião de um modelo de desenvolvimento duradouro, justo e fundador de um novo contrato social e natural – síntese da identidade histórica e cultural da região. Sem essa mentalidade liberta e consciente dos desafios que estão colocados, dificilmente a Amazônia conseguirá se livrar do ‘destino colonial’ arraigado desde os primórdios, como fornecedora de matérias primas para o comércio internacional.

Será que a Amazônia não pode romper com o modelo colonial, que a torna fragilizada diante de interesses exógenos, quase sempre não benéficos para a região? Como utilizar modo inteligente, política e ecologicamente as vantagens comparativas regionais/nacionais, diante dos novos circuitos de mercantilização moderna? Ao invés da posição tradicional de fornecedora de matérias primas, vislumbra-se para o futuro da Amazônia amplas possibilidades de inserção competitiva na sociedade pós-industrial, desde que se estabeleça uma política pós-industrial ativa no planejamento regional amazônico (LÔBO, 1993). A Amazônia poderá tirar um proveito enorme – em termos de elevação do padrão de vida de sua população, se utilizar sua importante presença geopolítica ambiental no campo das relações internacionais, com forma de barganhar acordos e investimentos que propiciem um novo patamar de desenvolvimento endógeno.

Neste sentido, nas entranhas da sociedade perdulária, baseada num estilo de consumo desenfreado e da utilização massiva e irracional dos recursos

naturais; a Amazônia aparece como cenário enigmático para se repensar o modelo hegemônico de desenvolvimento mundial. No seu interior estão certamente os desafios a serem equacionados para a harmonização da aventura humana e os limites de reprodução da vida material.

A contribuição da Amazônia na governança global não diz respeito apenas ao seu importante papel nas mudanças climáticas e reserva de sociobiodiversidade que abriga, mas pela alternativa em termos de desenvolvimento sustentável que pode oferecer ao planeta, ou seja, a tese central deste trabalho corrobora o pensamento do ilustre pensador indiano M. S. Swaminathan, citado por Sachs (2000), “Uma nova forma de civilização, fundamentada no aproveitamento sustentável dos recursos renováveis, não é apenas possível, mas essencial” (SWAMINATHAN APUD SACHS, 2000: 29).

Urge uma mudança na política de desenvolvimento da Amazônia. Os primeiros sinais do governo Lula apontam para um novo modelo de ocupação e ordenamento territorial, a partir do que está sendo denominado “Programa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia”. Para tanto é necessário que se recorra ao zoneamento ecológico e econômico, política de produção e consumo sustentáveis, tendo em vista o aproveitamento racional e inteligente de recursos naturais e, efetivamente, que se estabeleça uma política de proteção e conservação de áreas estratégicas para a promoção de um padrão de desenvolvimento de longo prazo, ancorado nos múltiplos vetores da sustentabilidade.

Em suma, A busca de alternativas e um futuro sustentável para a Amazônia não ocorrerão sem uma ampla articulação de forças nas diferentes esferas de espaço, território, poder e identidades. A contemporaneidade reflete avanços em direção a constituição de padrões de governança mais democráticos e policêntricos.

BIBLIOGRAFIA

- AB'SABER, A. (1992) *Domínios de natureza no Brasil: ordens de criticidade. O caso da Amazônia*. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.) *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Livraria Nobel S.A
- ADORNO, T. & HORKHEIMER, M. (1985) *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- AGENDA AMAZÔNICA 21 (1997) *Bases para discussão*. Brasília: Secretaria de Coordenação da Amazônia.
- ALLEGRETTI, M. (1992) *Posição do IEA – Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais frente ao GTA – Grupo de Trabalho Amazônico*. Brasília.
- ALMEIDA JR, J. M. G. (1986) *Carajás: desafio político, ecologia e desenvolvimento*. São Paulo: CNPq/Brasiliense.
- ALMEIDA, L. T. (1998) *Política ambiental: uma análise econômica*. Campinas: Papirus; São Paulo: Fundação Editora da Unesp.
- ALTVATER, E. (1989a) *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.
- _____ (1989b) *Conseqüências regionais da crise do endividamento global: exemplo do Pará*. In: HÉBETTE, J. & CASTRO, E. (Orgs.) *Na trilha dos grandes projetos*. Belém: UFPA/NAEA.
- _____ (1995) *O Preço da Riqueza*. São Paulo: Editora da UNESP.
- _____ (1999) *Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos*. In: HELLER, Agnes...[et al.] *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- AMIN, M. M. (1997) *O extrativismo como fator de empobrecimento da economia do Estado do Pará*. In: XIMENES, T. (Org.) *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: Uma contribuição para a Amazônia 21*. Belém: NAEA.
- ARAGÓN, L. E. (1997) *Desenvolvimento sustentável e cooperação internacional*. In: XIMENES, T. (Org.) *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21*. Belém: NAEA.
- ARNT, R. & SCHWARTZMAN, S. (1992) *Um artifício orgânico: transição na Amazônia e ambientalismo*. Rio de Janeiro: Rocco.

- ARON, R. (1986) *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Ed. da UnB.
- BECK, U. (1997) *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*. In: *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- _____. (1999) *O que é globalização*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- BECKER, B. (1984) *A fronteira em fins do século XX – proposições para um debate sobre a Amazônia*. In: *Revista de estudos regionais e urbanos. Espaço e Debates*, ano IV, Nº 13. São Paulo: FAPESP/CNPq.
- _____. (1991) *Gestão do território e territorialidade na Amazônia*. In: LÉNA, P. & OLIVEIRA, A. E. (Orgs.) *AMAZÔNIA: A fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi.
- _____. (1992) *Desfazendo mitos: Amazônia, uma selva urbanizada*. In: ARAGÓN, L. (Org.) *Desenvolvimento Sustentável nos Trópicos Úmidos. Vol II, Cooperação amazônica*, Nº 13. Belém: UNAMAZ/UFPA.
- _____. (1993) *A Amazônia pós ECO-92*. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- _____. (2000) *Insustainability and sustainability of urbanization in Amazônia. Mini-conference/Symposium 'Sociological reflections on sustainability'*. Xth World Congress of Rural Sociology. International Rural Sociological Association. Rio de Janeiro.
- _____. (2001) *Amazonian Frontiers at the Beginning of the 21st Century*. In: HOGAN, D. & TOLMASQUIM, M. T. (Editores). *Human dimensions of global environmental change: Brazilian perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.
- BENCHIMOL, S. (1992a) *Amazônia: a guerra na floresta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (1992b) *Amazônia Interior: apologia e holocausto*. In: COSTA, J. M. M. (Coord.) *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. Belém: CEJUP.
- BERNARDO, M. & BASTOS, S. (1993) *O movimento ambientalista, a bancada parlamentar amazônica e a revisão constitucional*. Documento de trabalho Nº 27, Brasília: Instituto Sociedade, população e natureza.
- BOFF, L. (1993) *Ecologia, mundialização e espiritualidade*. São Paulo. Editora Ática.

- BRÜSEKE, F. (1993) *Para uma Teoria Não-Linear e Pluri-dimensional do Desenvolvimento*. In: VIEIRA, P. F. & MAIMON, D. (Orgs.) *As Ciências Sociais e a Questão Ambiental: Rumo à Interdisciplinaridade*. APED e UFPA.
- _____. (1996) *A lógica da decadência: desestruturação sócio-econômica, o problema da anomia e o desenvolvimento sustentável*. Belém: Cejup.
- BRAUDEL, F. (1989) *A dinâmica do capitalismo*. Lisboa: teorema.
- BRITO, D. C. (1995) *Mineração, desenvolvimento e impacto sócio-ambiental: uma experiência de exploração de manganês na Amazônia*. Paper Nº 38. Belém: UFPA/NAEA.
- _____. (2001) *A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia*. Belém: UFPA/NAEA.
- BURSZTYN, M. (1993) *Estado e meio ambiente no Brasil*. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- CAHN, M. A. (1995) *Environmental deceptions. The tension between liberalism and environmental policymaking in the United States*. State University of New York Press. Albany.
- CAMARGO, S. (1999) *Governança global: utopia, desafio ou armadilha*. Centro de estudos Konrad Adenauer-Stiftung. Pesquisas Nº 16. São Paulo.
- CALAME, P. & TALMANT, A. (2001) *A questão do Estado no coração do futuro: o mecano da governança*. Petrópolis: Vozes; Montevidéu: Ediciones Trilce.
- CALDWELL, L. (1990) *Between Two Worlds. Science. The environmental movement and policy choice*. Cambridge University Press.
- CAPOBIANCO, J. P. R. (2002) *Biomass brasileiros*. In: CAMARGO, A., CAPOBIANCO, J. P. R. & OLIVEIRA, J. A. P. (Orgs.) *Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio92*. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CARDOSO, F. H. & MÜLLER, G. (1977) *Amazônia: expansão do capitalismo*. São Paulo: Brasiliense.
- CARVALHO, H. M. (1994) *Padrões de sustentabilidade: uma medida para o desenvolvimento sustentável*. In: D'INCAO, M. A & SILVEIRA, I. M. (Orgs.) *A Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Emílio Goeldi.
- CASTELLS, M. (1999) *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; volume Nº 1). São Paulo: Editora Paz e Terra.

- CAUBET, C. G. (1989) *As várias cidadanias da Constituição de 1988*. Ciências sociais hoje. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, ANPOCS.
- CAVAGNARI FILHO, G. L. (2002) *Introdução à defesa da Amazônia*. <http://www.unicamp.br/nee/art4.htm>.
- CHESNAIS, F. (1999) *Um programa de ruptura com o neoliberalismo*. In: HELLER, Agnes...[et al.] *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- COELHO, M.C.N & COTA, R. G. (1986) *Relações entre garimpo e estrutura fundiária: o exemplo de Marabá*. In: PARÁ DESENVOLVIMENTO. jan/jun Belém: Idesp.
- CONSTANZA, R. (1991) *Ecological Economics. The science and management of sustainability*. New York: Columbia University Press.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (1988). São Paulo. Editora Atlas.
- CONVENÇÃO SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e pelo Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil.
- COSTA, F. A. (1992) *Ecologismo e questão agrária na Amazônia*. Belém: UFPA/NAEA.
- _____. (1993) *Nem tudo no ouro reluz: considerações para uma economia política da garimpagem na fronteira amazônica*. In: MATHIS, A. & REHAAG, R. (Orgs.) *Conseqüências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia*. Belém: Fase/Buntstift/Katalyse.
- DINIZ, E. (1995) *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. Revista de ciências sociais, vol. I, Nº 3. Rio de Janeiro.
- DREIFUSS, R. (1996) *A época das perplexidades*. Petrópolis: Editora Vozes.
- DUPUY, J. P. (1980) *Introdução à crítica da ecologia política*. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira.
- FATHUER, T., ARROYO, J. C. & MACHADO, J. A. C. (Orgs). *Amazônia: Estratégias de desenvolvimento sustentável*. Belém: FASE/NAEA/FAOR/CPT. 1998.
- FEARNSIDE, P. (1995) *Quem desmata a Amazônia: os pobres ou os ricos?* Ciência Hoje, vol. 19, Nº 113. Setembro. Rio de Janeiro: SBPC.

- _____. (1996) *Serviços ambientais como estratégia para o desenvolvimento sustentável na Amazônia rural*. In: CAVALCANTI, C. (Org.) *Meio ambiente, desenvolvimento e políticas de governo: bases para construção de uma sociedade sustentável no Brasil (levando em conta a natureza)*. Olinda: Fundação Joaquim Nabuco.
- FERREIRA REIS, Arthur Cezar (1982) *A Amazônia e a cobiça internacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FERREIRA, L. C. (1992a) *Estado e Ecologia: Novos dilemas e desafios (A política ambiental no Estado de São Paulo)*. Tese de Doutorado. Campinas: Biblioteca da UNICAMP.
- _____. (1992b) *Os "Ecos" da Eco-92*. In: Sociedade Civil Planetária: *discussão de tratados do Fórum Global*. Campinas: UNICAMP/NEPAM.
- _____. (1998) *A Questão Ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2000) *Political-institutional sustainability indicators: creating and conciliating public demands. Mini-conference/symposium 'Sociological reflections on sustainability'*. Xth World Congress of Rural Sociology. International Rural Sociological Association. Rio de Janeiro.
- FERREIRA, L. C. & VIOLA, E. (1996) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- FERREIRA, Lúcia da Costa (1996) *Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania*. In: FERREIRA, L. C. & VIOLA, E. (Orgs.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- _____. (2000) *Contemporary social conflicts: considerations about Brazilian environmentalism. Mini-conference/symposium 'Sociological reflections on sustainability'*. Xth World Congress of Rural Sociology. International Rural Sociological Association. Rio de Janeiro.
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL (1991) *The draft pilot program for the brazilian amazon – considerations and recommendations*, Mind the Gap.
- GIDDENS, A. (1991) *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora da UNESP.
- _____. (1997) *Admirável mundo novo: O novo contexto da política*. In: MILIBAND, David (Org.) *Reinventando a esquerda*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- _____. (2000) *A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.

- GILPIN, R. (1988) *The political economy of international relations*. Princeton University Press.
- GOLDEMBERG, J. (1989) *A Amazônia e o efeito estufa, simpósio Amazônia: fatos, problemas e soluções*. São Paulo: USP.
- GÓMEZ, J. M. (2000) *Globalização da política – Mitos, realidades e dilemas*. In: GENTILI, P. (Org.) *Globalização excludente*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO.
- GONÇALVES, C. W. P. (1989). *Os (des)caminhos do meio ambiente*. São Paulo: Pinski/Contexto.
- _____. (2001a) *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto.
- _____. (2001b) *Os movimentos sociais diante da reorganização societária em curso*. In: VIANA, G., SILVA, M. & DINIZ, N. (Orgs.) *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- GRAZIANO NETO, Francisco (1982). *Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo, Brasiliense.
- GUILLAUD, Y. (1993) *O pensamento do Pr. Ignacy SACHS: da economia política ao ecodesenvolvimento*. Paper Nº 6. Belém: UFPA/NAEA.
- GUIMARÃES, R. (1986) *Ecopolitics in the Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil*. Connecticut: University of Connecticut.
- _____. (1991) *A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente*. In: LEIS, Héctor R. (Org.) *Ecologia e Política Mundial*. Rio de Janeiro: VOZES/FASE/AIRI/PUC-Rio.
- _____. (1992) *O novo padrão de desenvolvimento para o Brasil: inter-relação do desenvolvimento industrial e agrícola com o meio ambiente*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.) *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Livraria Nobel S.A
- _____. (1997) *Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas*. In: BECKER, Berta (Org.) *A Geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- HABERMAS, J. (1990) *Teoria de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.
- HAGEMANN, H. (1994) *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras*. Diário 'Frankfurter Rundschau'.

- HALL, A. (1991) *Amazônia: desenvolvimento para quem? Desmatamento e conflito no Programa Grande Carajás*. Rio de Janeiro: Zahar.
- HARDIN, G. (1968) *The tragedy of the Commons*. Science. New York.
- HÉBETTE, J. (1988) *Natureza, tecnologia e sociedade: a experiência brasileira do povoamento do trópico úmido*. Belém, Pará Desenvolvimento.
- HELD, D. (1995) *Democracy and the Global Order*. Cambridge, Polity Press.
- HELD, D. & MCGREW, A. (2001) *Prós e contras da globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- HERCULANO, S. (1996) *O Campo do Ecologismo no Brasil: O Fórum das ONGS*. In: REIS, E., ALMEIDA, M. H. T. & FRY, P. (Orgs.) *Política e Cultura: Visões do passado e perspectivas contemporâneas*. ANPOCS, São Paulo: Editora Hucitec.
- HIRST, P. & THOMPSON, G. (1998) *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes.
- HOBSBAWN, E. (2000) *O novo século*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOMMA, A. K. O. (1992) *A (Ir)racionalidade do extrativismo vegetal como paradigma de desenvolvimento agrícola para a Amazônia*. In: COSTA, J. M. M (Coord.) *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. Belém: CEJUP.
- HURRELL, A. (1999) *Sociedade internacional e governança global*. *Revista Lua Nova*. Cedec. Nº 46. São Paulo.
- IANNI, O. (1979) *Ditadura e agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978*. São Paulo: Ed. Civilização brasileira.
- _____. (1992) *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (1996) *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2000) *Globalização e nova ordem internacional*. In: FILHO, D. A. R., FERREIRA, J. & ZENHA, C. (Orgs.) *O século XX: o tempo das dúvidas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- KITAMURA, P. C. (1994) *A Amazônia e o desenvolvimento sustentável*. Brasília: EMBRAPA.
- _____. (1997) *Amazônia: produtos e serviços naturais e as perspectivas para o desenvolvimento sustentável regional*. In: ROMEIRO, A. R., REYDON, B. P & LEONARDI, M. L. A. (Orgs.) *Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas: UNICAMP.IE.

- LAFER, C. (1994) *Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação*. In: MARCOVITCH, J. (Org.) *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- LEIS, H. (1993) *Ambientalismo e relações internacionais na Rio-92*. Revista Lua Nova. Nº 31, Cedec.
- _____(1995) *Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial*. Vários autores. Meio ambiente desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez, Florianópolis: UFSC.
- _____(1996) "Globalização e democracia após a Rio-92: a necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional". In: FERREIRA, L. C. & VIOLA, E. (Orgs.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas/SP: Editora da UNICAMP.
- _____(1999) *A modernidade insustentável*. Rio de Janeiro: Vozes; Santa Catarina: UFSC.
- LEIS, H. & VIOLA, E. (1991) *Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo*. In: LEIS, H. (Org.) *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Vozes/FASE/AIRI/PUC-Rio.
- _____. (1995) *A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável*. In: HOGAN, D. & VIEIRA, P. (Orgs.) *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp.
- _____. (2001) *Brazil and Global Governance: the Case of Climate Change*. In: HOGAN, D. & TOLMASQUIM, M.T. (Orgs.) *Human Dimensions of Global Environmental Change: Brazilian Perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.
- LEIS, H. & D'AMATO, J. (1995) "O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial". In: CAVALCANTI, C. (Org.) *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez.
- LEITE, M. (2001) *A floresta amazônica*. São Paulo: Publifolha. (Folha explica).
- LEITÃO, P. (1993) *Ambiental desenvolvimentismo: Ideário nacional brasileiro dos anos 90?* In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora brasiliense.
- LEFF, E. (1986) *Ecologia y capital*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- _____(1999) *Educação ambiental e desenvolvimento sustentável*. In: REIGOTA, M. (Org.) *Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão*. Rio de Janeiro: DP&A.
- LÔBO, M. A. A. (1993) *Economia política do imaterial: Amazônia, desenvolvimento e futuro*. Belém: M. A. A. LÔBO, Editor.
- LÉLÉ, (1991). *Sustainable development: A critical review*. *World development*. Vol 19, Nº 6. Great Britain.
- LEONELLI, D. (2000) *Uma sustentável revolução na floresta*. São Paulo: Editora Viramundo.
- LE PRESTRE, P. (2000) *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo.
- LEROY, J. P. (1995) *Movimentos sociais e políticas ambientais*. In: SORRENTINO, M., TRAJBER, R. & BRAGA, T. (Orgs.) *Cadernos do III Fórum de Educação Ambiental*. São Paulo: Editora Gaia.
- LEONEL JR., M. (1994) *Recursos comuns: o uso social dos rios amazônicos*. Tese de doutorado. São Paulo: USP.
- LIPIETZ, A. (1991) *Audácia: uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobel.
- _____(1997) *Cercando os bens comuns globais: negociações sobre o meio ambiente global em uma abordagem do conflito norte/sul*. In: CASTRO, E. & PINTON, F. (Orgs.) *Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA.
- MACHADO, L. O. (1990) *Significado e configuração de uma fronteira urbana na Amazônia*. In: BECKER, B., MIRANDA, M. & MACHADO, L. O. (Orgs.) *Fronteira amazônica – questões sobre a gestão do território*. Brasília: UnB/UFRJ.
- MARCOVITCH, J. (Org.) *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1994.
- MARTINEZ-ALIER, J. (1997) *Justiça ambiental e distribuição ecológica de conflitos*. In: FERREIRA, L. C. (Org.) *A Sociologia no horizonte do século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- _____(1998) *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau: Editora da FURB.
- MARTINE, G. (1992) *Os conflitos inerentes à questão ambiental: o Brasil e a carta da terra*. Documento de trabalho, Nº 8, Brasília: Instituto Sociedade, população e natureza.

- MATHIS, A. (1993). *A Garimpagem como meta de política de Estado – o exemplo do Tapajós*. In: MATHIS, A. & REHAAG, R. (Orgs.) *Conseqüências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia*. Belém: UFPA.
- McCORMICK, J. (1992) *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- McGRATH, D. G. (1998) *Biosfera ou biodiversidade: uma avaliação crítica do paradigma da biodiversidade*. In: XIMENES, T. (Org.) *Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21*. Belém: NAEA.
- MEADOWS, D. et al. (1973) *Limites do Crescimento*. São Paulo: Perspectiva.
- MENDES, A. (1977) *A invenção da Amazônia*. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas.
- MILANI, C. R. S. (1999) *Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação*. Série Pesquisas, Nº 16. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.
- MITSCHEIN, T. (1994) *POEMA – Em busca de alternativas contra a destruição*. In: FRANCO, H. B. (Org.) *Trópico de Movimento. Alternativas contra a pobreza e destruição ambiental no trópico úmido*. Belém: UFPA, POEMA.
- MIYAMOTO, S. (2000) *O Brasil e as negociações multilaterais*. primeira versão, Nº 93. Campinas: Unicamp.
- MORÁN, E. F. (1990) *A ecologia humana das populações da Amazônia*. Petrópolis: Editora Vozes.
- MORGENTHAU, H. (1986) *Política entre lãs naciones*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.
- MORRISON, R. (1995) *Ecological Democracy*. South end Press. Boston.
- NEPSTAD, D. et al. (2002) *Frontier Governance in Amazonia*. Science. Policy forum: environment. Vol. 295.
- NEVES, D. P. (1993) *Políticas públicas: intenções previstas e desdobramentos inesperados*. In: ANPOCS – *Ciências Sociais hoje*, Hucitec.
- NOSSA COMUNIDADE GLOBAL (1996). *O relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- NOSSO FUTURO COMUM (1991) *Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

- OLIVEIRA, A. U. (1990) *Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos*. Campinas: Papyrus.
- OLIVEIRA, F. (1989) *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- _____. (1994) *A reconquista da Amazônia*. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Orgs.) *Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi.
- OPHULS, W. (1977) *Ecology and the Politics of Scarcity*. San Francisco: Ed. Freeman.
- PÁDUA, J. A. (1987) *Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil*. In: Pádua, J. A. (Org.) *Ecologia & política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- _____. (1992a) "Espaço público, interesses privados e política ambiental" In: *Ambiente e Sociedade*. Campinas: UNICAMP/NEPAM.
- _____. (1992b) *O que é ecologia*. Editora brasiliense.
- PAEHLKE, R. (1989) ~~*Environmentalism and the future of progressive politics*~~. Yale University Press. New Haven and London.
- PARÁ AGRÁRIO (1992). *Ocupação do solo e subsolo. Garimpo e Mineração*. Belém: Idesp.
- PEREIRA, A. C. L. (1991) *Garimpo e fronteira amazônica: As transformações dos anos 80*. In: LENA, P. & OLIVEIRA, A. E. (Orgs.) *Amazônia, a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: SCT/CNPq.
- PINTO, L. F. (1982) *Carajás: o ataque ao coração da Amazônia*. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- _____. (1997) *Amazônia: o século perdido (a batalha do alumínio e outras derrotas da globalização)*. Belém: edição jornal pessoal.
- _____. (2002) *Internacionalização da Amazônia*. Belém: Edição Jornal Pessoal.
- PORTER, G., BROWN J. W. & CHASEK, P. S. (2000). *Global environmental politics*. Colorado: Westview Press.
- PRINCEN, T. & FINGER, M. (1996) *Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global*. London and New York: Routledge.
- PROCÓPIO, A. (1992) *Amazônia: Ecologia e degradação social*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

- PROGRAMA AMAZÔNIA DE AMIGOS DA TERRA/GTA (1996). Políticas Públicas coerentes para uma Amazônia sustentável.
- RATTNER, H. (1993) *Globalização, pobreza e meio ambiente*. In: VIEIRA, P. F. & MAIMON, D. (Orgs.) *As Ciências Sociais e a questão ambiental*. APED/UFPA.
- ROSECRANCE, R. (1986) *The rise of the trading state*. New York: Basic Books.
- ROSENAU, J. (1990) *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2000) *A cidadania em uma ordem mundial em mutação*. In: ROSENAU, J. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- ROSENAU, J. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. 2000.
- SACHS, I. (1993) *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSZTYN, M. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora brasiliense.
- _____. (2000a) *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- _____. (2000b) *Amazônia: problema e solução*. Política Externa. São Paulo, vol 9, Nº 2.
- SALATI, E. (1983) *Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia*. São Paulo: CNPq/Brasiliense.
- SANTILLI, M. (2001) *PDA - 5 anos: Uma trajetória pioneira*. Brasília.
- SANTOS, B. S. (1997) *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora.
- SANTOS, L. G. (1994) *A encruzilhada da política ambiental brasileira*. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Orgs.) *Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Emílio Goeldi.
- SANTOS, M. H. C (1996) *Governabilidade e governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente*. XX Encontro da ANPOCS. Caxambu.
- SANTOS, R. (1980) *História Econômica da Amazônia. 1800-1920*. São Paulo: T. A. Queiroz.

- SANTOS, M. (1998) *A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço-mundo*. In: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. E. A. (Orgs.) *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- _____. (2000) *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- SAWYER, D. (1982) *Fluxo e refluxo da fronteira agrícola do Brasil: ensaio de interpretação estrutural e espacial*. Belo Horizonte: Cedeplar.
- _____. (1991) *Campesinato e ecologia na Amazônia*. Documento de trabalho Nº 3, Brasília: Instituto Sociedade, população e natureza.
- SCHERER-WARREN, I. (1999) *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec.
- SCHUBART, H. (1991) *A Amazônia e os temas ecológicos globais: mitos e realidade*. Documento de trabalho Nº 6, Brasília: Instituto Sociedade, população e natureza.
- _____. (1994) *O zoneamento ecológico-econômico como instrumento para o desenvolvimento sustentável*. In: D'INCAO, Maria Angela & SILVEIRA, Isolda Maciel da (Orgs.) *Amazônia e a crise da modernidade*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi.
- SILVA, M. C. (1997) *Metamorfoses da Amazônia*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp.
- SILVA, Marina (2001) *Histórias da floresta, da vida e do mundo*. In: VIANA, G., SILVA, M. & DINIZ, N. (Orgs.) *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- SILVA-SANCHEZ, S. S. (2000) *Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP
- SMERALDI, R. (2001) *Origens e razões da crise do PPG-7*. Seminário: Um novo modelo institucional para o PPG-7. Brasília.
- STAHEL, A. W. (1995) *Capitalismo e Entropia: os aspectos ideológicos de uma contradição e a busca de alternativas sustentáveis*. In: CAVALCANTI, C. (Org.) *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez Editora.
- STROH, P. Y. (1998) *Sustentabilidade da biodiversidade florestal da Amazônia: um desafio complexo de construção da democracia participativa*. Mimeo. Brasília.

- TAYLOR, P. J. (1997) *As raízes geoistóricas do desafio da sustentabilidade e uma alternativa política pós-moderna*. In: BECKER, B. & MIRANDA, M. (Orgs.) *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- TEIXEIRA, A. C. C. (2002) *A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra.
- THERBORN, G. (2000) *Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades*. In: GENTILI, P. (Org.) *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO.
- TOURAINÉ, A. (2002) *A política contra a cegueira*. Folha de São Paulo, Caderno Mais! 27 de janeiro. São Paulo.
- TREVISOL, J. V. (2000) *Tecendo a sociedade civil global e ampliando a esfera pública: a articulação dos atores civis ante o Projeto Hidrovia Paraguai-Paraná*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP
- TRINDADE, S. (1996) *Agenda 21: Estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada em processos de decisão participativa*. In: CAVALCANTI, C. (Org.) *Meio Ambiente, desenvolvimento e políticas de governo: bases para construção de uma sociedade sustentável no Brasil*. Olinda: Fundação Joaquim Nabuco.
- _____. (2000) *Desenvolvimento sustentável da Grande Amazônia*. Política Externa. São Paulo, vol.9, Nº 2.
- VIEIRA, L. (1997) *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- _____. (1999) *Os Argonautas da cidadania. A sociedade civil no espaço global*. Tese de Doutorado. IUPERJ.
- VIGEVANI, T. (1997) *Meio ambiente e relações internacionais*. In: Revista Ambiente & Sociedade. Ano I - Nº 1. Campinas.
- VILLA, R. A. D. (1999a) *Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea*. Revista de Sociologia e Política. Nº 12. Universidade Federal do Paraná.
- _____. (1999b) *A segurança global multidimensional*. Revista de Cultura e Política. Lua Nova. Nº 46. São Paulo.
- VIOLA, E. (1987) *O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica*. In: PÁDUA, J. A. (Org.) *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ.

- _____ (1992) *O Movimento Ambientalista no Brasil (1971-1991): Da Denúncia e Conscientização Pública para a Institucionalização e o Desenvolvimento Sustentável*. In: Ciências Sociais Hoje/ANPOCS. Rio de Janeiro: Rio fundo Editora.
- _____ (1993) *A expansão do ambientalismo multissetorial e a globalização da ordem mundial, 1985-1992*. Instituto Sociedade, População e Natureza. Documento de trabalho Nº 6. Brasília.
- _____ (1996) *A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995*. In: FERREIRA, L. & VIOLA, E. (Orgs.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas/SP: Editora da UNICAMP.
- _____ (1997) *O GEF e o Brasil: institucionalidade e oportunidades de financiamento*. Revista Ambiente & Sociedade. Nº 1. Campinas.
- _____ (1998a) *Globalização, governança e sustentabilidade no Brasil: avaliação e perspectivas*. Revista Múltipla. Ano III – Nº 4.
- _____ (1998b) *A globalização da política ambiental no Brasil*. Trabalho apresentado no 22º Encontro anual da ANPOCS. Caxambu/MG.
- ZACHER, M. (2000) *Os pilares em ruína do templo de Vestfália: Implicações para a governança e a ordem mundial*. In: ROSENAU, J. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.) *Governança sem governo*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- ZHOURI, A. (2001) *Árvores e gente no ativismo transnacional. As dimensões social e ambiental na perspectiva dos campaigners britânicos pela Floresta Amazônica*. Revista de Antropologia, vol. 44, Nº 1. São Paulo.
- WALLERSTEIN, I. (1979). *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1985) *O capitalismo histórico*. São Paulo: Brasiliense.
- WAPNER, P. (1996) *Environmental activism and world civic politics*. New York: State University Press.
- WILSON, E. O. (1994) *Diversidade da vida*. São Paulo: Companhia das Letras.
- WORLD BANK (1992a) *World Development Report*.
- _____. (1992b) *Governance and Development*. Washington, D.C

- _____ (1992c) *Pilot program to conserve the brazilian rain Forest. Establishment of the rain forest trust fund.* Background note. Washington, D. C
- WORLDWATCH INSTITUTE (2000) Relatório Anual.
- WWF (2002) Living Planet Report.
- YEARLEY, S. (1996) *Sociology Environmentalism Globalization.* London: Ed. Sage Publications
- YOUNG, O. (1994) *International governance: Protecting the environment in a stateless society.* Ithaca: Cornell University Press.

A N E X O



Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest (PPG7)

RESOLUTION OF THE BOARD OF EXECUTIVE DIRECTORS OF THE WORLD BANK (March 1992)

ESTABLISHMENT OF THE RAIN FOREST TRUST FUND

Resolution

- A. The Rain Forest Trust Fund
- B. Operations under the RFT
- C. Administration of the RFT
- D. Organizational Arrangements, Reports and Consultations
- E. Notification; Commencement of Operations
- F. Co-financing Arrangements
- G. Termination
- H. Amendment

Annex A

Background Note

- I. INTRODUCTION AND OBJECTIVES
- II. OPERATIONAL MODALITIES
- III. ORGANIZATIONAL ARRANGEMENTS AND GOVERNANCE
- IV. SIZE OF THE RAIN FOREST TRUST FUND AND ITS FUNDING MODALITIES
- V. FINANCING TERMS

Annex 1

RESOLUTION

WHEREAS:

- (A) the Government of Brazil, with the assistance of the International Bank for Reconstruction and Development (the Bank) and the Commission of the European Communities (CEC), has prepared a pilot program with the overall objective of maximizing the environmental benefits of Brazil's rain forests (the Pilot Program) in a manner consistent with its developmental goals through the implementation of a sustainable development approach that will

- contribute to a continuing reduction of the rate of deforestation;
- (B) the donors listed in Annex A to this Resolution (the Donors) have agreed to provide funds to assist in carrying out the Pilot Program as set forth in this Resolution and have requested the Bank to administer such funds;
- (C) the Bank is prepared to establish and administer the Rain Forest Trust Fund on the terms and conditions set forth in this Resolution; and
- (D) certain of the Donors have also indicated their intention to provide additional funds through cofinancing or other forms of association with the Rain Forest Trust Fund, under separate arrangements to be entered into between the Bank and such Donors;

NOW THEREFORE, it is hereby resolved as follows:

A. The Rain Forest Trust Fund

1. There is hereby established by the Bank a Rain Forest Trust Fund (RFT) constituted by the funds which shall from time to time be contributed in accordance with the provisions of this Resolution, and any other assets and receipts of the RFT. The Bank, acting as Trustee (when acting in such capacity hereinafter referred to as the Trustee), shall hold these funds, assets, and receipts in trust and manage and use them only for the purpose of, and in accordance with, the provisions of this Resolution, keeping them separate and apart from all other accounts and assets of, or administered by, the Bank. The Bank shall exercise the same care in the discharge of its functions under this Resolution as it exercises with respect to its own affairs and will have no further liability in respect thereof.

2. Contributions to the RFT may be made pursuant to the provisions of paragraph 3 of this Resolution:

(a) by each Donor listed in Annex A, for a contribution in the amount of its own currency or in any other freely convertible currency specified in Annex A;

(b) by other donors, not listed in Annex A in freely convertible currencies specified in their notification to the Trustee; and

(c) by any Donor, in any additional amount in freely convertible currencies specified in a notification to the Trustee.

3. Payment of each contribution into the RFT shall be made as follows:

(a) Payment shall be made in the form of cash, non-interest bearing notes, or other equivalent obligations of the Donor payable on demand or as set forth in 3 (b) (i i) and to the order of the Bank as Trustee of the RFT, and deposited in the depository of the Bank in the Donor-country concerned.

(b) Payment of the full amount of each contribution shall be made:

(i) within thirty (30) days of the date of this Resolution; or

(ii) alternatively, in one note representing the total contribution of a donor, subject to the agreement of

the Trustee, to be encashed in fixed equal installments over three years, such encashment to be made at the beginning of each of the fiscal years of the Trustee starting from July 1, 1992 except that the Trustee may agree with a Donor to different encashment schedules.

(c) The Trustee shall draw on the cash, notes, or other obligations provided under paragraph 3 (a) of this Resolution on an approximately pro rata basis in accordance with the Bank's normal procedures in order to meet disbursements and to maintain a reasonable working balance in the RFT.

(d) The currencies in the RFT may be exchanged to other freely convertible currencies by the Bank, as Trustee, to facilitate their investment, disbursement and maintenance of value in terms of United States dollars.

B. Operations under the RFT

4. All amounts credited to the RFT shall be used by the Trustee exclusively for the purpose of (i) making grants (RFT Grants) to Brazil and any other recipients for projects included in the Pilot Program; and (ii) other activities promoting the purposes of the RFT.

5.

(a) Each RFT Grant shall be made for the purpose of financing a project or program consistent with the objectives of the Pilot Program which shall have been appraised, approved and administered in accordance with procedures and practices of the Bank or which are otherwise acceptable to the Bank.

(b) Each RFT Grant shall be evidenced by a separate agreement between the recipient and the Bank, as Trustee of the RFT, indicating in particular that the resources have been provided from the RFT.

(c) Each RFT Grant shall be denominated in dollars in the currency of the United States.

(d) Except as the Trustee shall otherwise agree, procurement of goods, works, and services for any RFT Grant shall be in accordance with the Bank's normal practices, procedures, and eligibility requirements.

6. The Trustee shall not be obligated to make any payment under any agreement referred to under paragraph 5 (b) except to the extent it shall have received funds from the Donors as provided in paragraph 3 above.

C. Administration of the RFT

7. The Trustee shall establish and maintain appropriate records and accounts to identify the contributions to the RFT, the commitments to be financed out of the RFT, and the receipts and disbursement of funds in the RFT. Pending disbursement of RFT Grants, the Bank may invest the funds held in the RFT in such form, including pooled investments with other funds administered by the Bank, as the Bank may decide. The income from such investments shall be credited to the RFT and the Bank shall be reimbursed annually from the resources of the RFT for the reasonable expenses incurred by it in the establishment and administration of the RFT. The reimbursement will be made on the basis of estimated cost, subject to the end of year adjustment.

D. Organizational Arrangements, Reports and Consultations

8. The Trustee of the RFT shall convene annually a meeting of the Donors to the RFT and Brazil for the purpose, *inter alia*, to review the overall policy framework governing the Pilot Program, and to consider the progress made in the preparation and implementation of projects under the Pilot Program. For the purposes of this annual meeting, the Trustee shall prepare a progress report on preparation, appraisal, and implementation of projects during the twelve-month period prior to each such meeting. The Trustee shall also liaise with the international advisory group to be established to review individual projects under the Pilot Program and to prepare a report to the Donors. Such annual meetings shall be held on the basis of procedures agreed among the Donors, Brazil, and the Trustee.

9. Until all the funds in the RFT shall have been committed, the Trustee shall, as soon as practicable after the end of each fiscal year of the Bank, furnish to the Donors and Brazil a detailed financial statement of the RFT, together with an opinion of the Bank's own external auditors on such statement. After the funds in the RFT have been fully disbursed, the Trustee shall as soon as practicable furnish to the Donors and Brazil a detailed report on the operations financed from the RFT.

E. Notification; Commencement of Operations

10. Each Donor desiring to make a contribution shall deposit with the Bank, as Trustee, a formal notification in form and substance satisfactory to the Bank, whereby the Donor shall obligate itself to make a contribution to the RFT on terms and conditions set forth in this Resolution. Operations under the RFT shall be commenced by the Trustee on the date of adoption of this Resolution by the Executive Directors of the Bank.

F. Co-financing Arrangements

11. The Trustee is hereby authorized to enter into Co-financing Arrangements with the Donors and any other countries or entities wishing to provide funds to assist in carrying out the objectives of the Pilot Program. Co-financing arrangements between the Trustee and Donors and other countries shall include the following terms and conditions:

(a) the Donor or country concerned shall agree that its funding shall be used in support of the objective of the Pilot Program;

(b) except as the Trustee shall otherwise agree, such funds may be used by Brazil or other recipients for goods produced in, or services supplied from, member countries of the Bank and Switzerland;

(c) such funds shall be provided on a grant basis or on highly concessional terms;

(d) all projects eligible for financing shall be appraised following the Bank's standard projects evaluation methodologies; and

(e) such funds shall be normally utilized to support projects which are to be partially funded from the RFT.

G. Termination

12. The functions of the Bank, as Trustee, shall terminate upon a decision to that effect by the Executive Directors of the Bank. Upon such decision by the Executive Directors, the Bank shall take all action necessary for winding up its activities as Trustee of the RFT in an expeditious and orderly manner, in accordance with such decision. The RFT shall be terminated accordingly and any uncommitted funds shall be disposed of by agreement between the Donors and the Trustee.

H. Amendment

13. The Bank may amend the provisions of the Resolution after consultation with the Donors and Brazil.

Annex A

DONOR	NATIONAL CURRENCY	U.S. DOLLAR EQUIVALENT
Canada	1,000,000	848,716 1/
Germany	32,000,000	19,538,405 2/
Italy	6,500,000,000	5,297,214 3/
Japan	710,000,000	5,491,955 4/
United Kingdom		2,500,000
United States	5,000,000	5,000,000
Commission of the European Communities (CEC)	n/a	<u>15,000,000</u>
TOTAL		53,676,290

1/ Calculated on March 2, 1992 at the exchange rate of:

US\$1.00 = Can\$1.17825.

2/ Calculated on March 2, 1992 at the exchange rate of:

US\$1.00 = Dm1.6378.

Germany has pledged an additional DM 3,001,610 (about US\$1.8 million equivalent) to be administered by the World Bank for projects preparation activities.

3/ Calculated on March 2, 1992 at the exchange rate of:

US\$1.00 = L1227.05.

4/ Calculated on March 2, 1992 at the exchange rate of:

US\$1.00 = Y129.28.

BACKGROUND NOTE

Washington, D.C

March 13, 1991

I. INTRODUCTION AND OBJECTIVES

1. The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest is a comprehensive effort by the Government of Brazil and the Brazilian people with the financial and technical support of the international community. The overall objective of the pilot program is to maximize the environmental benefits of Brazil's rain forests consistent with Brazil's development goals, through the implementation of a sustainable development approach that will contribute to a continuing reduction of the rate of deforestation. The attainment of this objective will: (i) demonstrate the feasibility of harmonizing economic and environmental objectives in tropical rain forests; (ii) help preserve the huge genetic resources of the rain forests; (iii) reduce the Brazilian rain forests' contribution to global carbon emissions; and (iv) provide another example of cooperation between developed and developing countries on global environmental issues. Preservation of biodiversity, reduction in carbon emissions, and new knowledge about sustainable activities in tropical rain forests represent benefits that are global in scope and justify financial and technical transfers from the international community to Brazil.

2. The pilot program is designed to address three critical elements:

- The present largely positive direction of the environmental policy of the current federal government administration in Brazil must be consolidated at the federal level between the administration and Congress, and it must be reinforced at the state and local levels.

This implies that pricing, fiscal and investment policies at federal, state and local levels would be consistent with environmental objectives. Policy in Brazil is the outcome of complex interactions among the executive and the legislature at the federal level, and among and between the federal, state and local administrators and political representatives. Public opinion, a growing number of organized interest and consumer groups, and a sophisticated press are also important factors in Brazil's open political system. Improved public understanding of the benefits and the costs of rain forest protection and increasing accountability of public institutions on environmental matters are critical to consolidation of a sound policy on rain forest issues.

- Relatively weak state and local as well as federal institutions that are responsible for enforcing environmental laws require strengthening in terms of management, technical skills, and adequate equipment and other infrastructure.
- Continuing investments in natural and social science research and field applications are needed: (i) to ensure that the economic benefits of genetic biodiversity in Brazil's rain forests can be realized.

and (ii) to provide a basis for the development and dissemination of sustainable approaches to economic exploitation of the forests.

3. The cost of this phase of the pilot program over the next three years, including a preliminary preparatory stage, is estimated at about US\$ 250 million. By agreement among the rain forest pilot program participants, the pilot program may be extended beyond this three year period.

4. **Background.** Work to prepare a comprehensive pilot program resulted from a request to the Government of Brazil, the World Bank and the Commission of the European Communities (CEC) by the heads of state of the Group of Seven (G-7) countries at their summit meetings in Houston in July 1990. Following the request of the G-7, the Government of Brazil worked together with the World Bank and the CEC in a program preparation process that included three high-level meetings and three technical missions in the field.

5. As a result of this effort, the Government of Brazil submitted a program proposal to the G-7 heads of state for their consideration at their summit meetings in London in July 1991. The management of the World Bank and the staff of the CEC prepared a cover note to the Brazilian proposal, in which they endorsed the objectives of the program and supported the establishment of a trust fund to carry out activities to support the objectives of the program. At their summit meetings in London, the G-7 heads of state considered the document prepared by the Government of Brazil and the cover note from the World Bank and the CEC, renewed their commitment to support a pilot program, and called for further urgent work to enable program implementation to begin. Following the London Summit, the World Bank hosted the Government of Brazil and the CEC at meetings in Washington at which the three parties agreed to a work program that included the preparation of an earlier version of this document which was distributed to potential contributing countries prior to a meeting of the rain forest pilot program participants held in Geneva in December 1991. During the Geneva meeting, representatives of the G-7 and other industrialized countries endorsed the objectives and operational modalities proposed to implement the pilot program, and pledged financial support to the program. This document represents the understandings and agreements of the rain forest pilot program participants, and will form the basis for the establishment of the Rain Forest Trust Fund (RFT) and implementation arrangements

6. The rain forest pilot program participants (including the Government of Brazil and all donors to the program) view the pilot program in the context of other international efforts to protect the global environment. The pilot program will be implemented outside of the Global Environment Facility (GEF), but in close coordination with other related environmental activities of the World Bank, including those carried out under the GEF. The GEF and the rain forest pilot program will benefit from sharing of lessons, particularly between the pilot program and efforts financed from the GEF to protect global biodiversity and to limit emissions of greenhouse gases.

7. The pilot program will be financed from the RFT and associated cofinancing. Such an arrangement will preserve the program's multilateral character, facilitate the allocation of new and additional resources to the program, and ensure its integrated and comprehensive nature. It will also facilitate the integration of related projects currently under preparation for financing through bilateral arrangements.

8. Section II of this document describes the operational modalities of the pilot program, including an identification of the international agencies that will participate in the program, and a description of the project cycle for projects to be supported under the program. Section III addresses the organization and governance arrangements, including the respective roles of the international agencies, arrangements for monitoring and reporting, the role of non-governmental organizations (NGOs), and organizational and governance arrangements in Brazil. Section IV discusses the modalities for contributions to the program, including cofinancing arrangements. Finally, Section V outlines the terms on which financing will be

provided to carry out the program.

II. OPERATIONAL MODALITIES

9. The pilot program for the protection of Brazil's tropical rain forests is an experimental program that seeks to test application of a comprehensive approach to protecting the largest tropical rain forest in the world. To carry out this approach successfully, a number of requirements must be met. The Government of Brazil will require financial and technical assistance to prepare the projects under the sub-programs that have been identified during the past year. Once projects are fully prepared, they must be appraised employing up-to-date methods of project appraisal in several different sectors of the economy. Approved projects must be supervised, relying on an agile monitoring system that provides rapid feedback to project decision-makers to allow them to make timely adjustments to project design. Finally, projects must be evaluated continuously in order to extract and disseminate the lessons that may be applied in subsequent efforts in Brazil and in other programs in tropical rain forests.

10. The World Bank has the experience and much of the expertise necessary to assist in the management of these tasks. Given the importance that the rain forest pilot program participants place on broad dissemination of the lessons learned from the program, however, broader international participation in the projects is desired in order to increase the program's global benefits. While the World Bank will serve as the Trustee of the RFT to be established to finance the pilot program (see Section IV for a full discussion of funding modalities), and the World Bank will assist the relevant Brazilian authorities in the preparation of the proposed projects and will appraise and supervise them, the World Bank will invite the CEC and technical agencies of other rain forest pilot program participants in these tasks.

11. In order to ensure that the rain forest pilot program participants benefit from lessons learned from the program, all projects will be integrated into a single monitoring and evaluation system. In light of the special characteristics of the CEC, which allow that institution to draw easily on the know-how of its own General Directorates and the technical agencies of CEC member governments, the CEC was responsible for developing this monitoring and evaluation system with the Government of Brazil and the World Bank. After consultation with the technical working committee (para. 35), the design of the monitoring and evaluation system will be finalized. The coordinating office to be placed in the World Bank (para. 38) will be responsible for overseeing the implementation of the monitoring and evaluation system.

12. The resident mission in Brazil of the UNDP, with its extensive environmental and institution building programs, is well placed to identify related efforts of both governmental and non-governmental organizations, and to assist the government in bringing these efforts to bear on the objectives of the pilot program. In view of the resident mission's unique position, UNDP will assist NGO's and executing agencies in taking the NGO's perspective into account in project preparation and implementation. Resources may also be allocated from the RFT, to be administered by UNDP, to assist NGOs with small grants for activities consistent with the objectives and lines of action of the pilot program. Finally, the UNDP resident mission could sign an umbrella agreement with the government, within the existing modality of nationally executed projects for technical cooperation, to assist the Brazilian institutions in performing their roles in the implementation, monitoring and evaluation of the pilot program.

13. The Brazilian government has identified projects to be carried out under the pilot program over the next three years. One of the factors that contributed to the selection of the proposed projects was their complementarity with other actions and programs planned or underway. Such programs include projects for which Brazil has committed its own resources or has borrowed from the World Bank, the Inter-American Development Bank (IDB), or other sources. Other programs are being carried out with

bilateral assistance from other governments, including the rain forest pilot program participants. The pilot program will build on these experiences and provide a framework for closer coordination of donors' contributions in the future. The pilot program will also seek to tap the potential of the private sector to contribute to the program's objectives.

14. Learning from the experience of past administrations, the Government of Brazil recognizes the effects that national and local development policies may have on the environment in general, and on tropical rain forests in particular. All projects under the pilot program are consistent with and supported by the current governmental policy and institutional framework, and the rain forest pilot program participants will receive periodic updates on policies affecting the potential success of the pilot program.

15. A well-tuned coordination system will be established, through which efforts will be made early in the project cycle to determine the mixture of sources of financing (core RFT funds and associated cofinancing) for each project. Regardless of the mix of financiers, the World Bank will ensure coordination throughout all stages of the project cycle, and invite cofinanciers to participate in joint preparation and appraisal missions as agreed on a case-by-case basis.

The Project Cycle

16. **Identification.** Projects to be carried out over the next three years were identified by the Government of Brazil in cooperation with the World Bank and the CEC for their contribution to the overall objectives of the pilot program. In the event that rain forest pilot program participants and the World Bank determine that additional projects should be identified, the World Bank would request interested pilot program participants to participate in one or more identification missions. The Government of Brazil supports the objectives of each of the projects identified so far, but, given competing demands on scarce resources, the government cannot cover all of the projects' costs. The presence of substantial global externalities justifies the transfer of resources from the international community to Brazil to carry out the program. Recognizing its own important place in the international community, and the expected benefits of the program to Brazil, however, the Government of Brazil is prepared to commit a limited amount of its own resources (aggregating to about 10 percent) as counterpart funds to support program implementation. The exact amount of counterpart funding may vary by project. The form and size of this contribution is discussed in Section V - Financing Terms.

17. **Preparation.** Several of the projects proposed for financing over the next three years will require substantial pre-investment work to identify appropriate methodologies and technologies that will be adapted and tested in the Brazilian rain forests. The pilot program will finance these pre-investment studies, and assist the government in bringing technical expertise from Brazil and around the world to bear on the design of the proposed projects. Brazilian and non-Brazilian non-governmental organization (NGOs) will also assist in identifying methodologies and technologies to be tested under the pilot program and, once projects have been approved for implementation, in carrying them out.

18. In some cases, the rain forest pilot program participants have already entered into discussions with Brazilian government officials regarding possible bilateral funding for projects in the Brazilian rain forests. Projects that are consistent with the objectives, strategy, and implementing arrangements of the pilot program would be carried out within the framework of the pilot program. To this end, donors will provide the World Bank with detailed technical and financial information regarding any projects they wish to propose for inclusion in the pilot program. The World Bank will then review these projects and determine whether, and, if so, under what conditions they could be included in the pilot program. Further steps to prepare these projects would be carried out in the same manner as other projects under the pilot program.

19. The rain forest pilot program participants may take a special interest in one or more of the project to be supported under the program and could make their own technical expertise available to the Brazilian executing agencies that are preparing the project. The World Bank will facilitate such arrangements whenever possible.

20. Early in the preparation process, each project will be reviewed by one external reviewer selected from the International Advisory Group (discussed below under "monitoring and evaluation"), and one peer reviewer from the World Bank. These reviewers will review independently the Initial Executive Project Summary (IEPS) and submit separate reports to the Brazilian agency responsible for project preparation and to the World Bank. The World Bank will provide the reports of the peer reviewers to the project's possible cofinanciers. In preparing the project, the Brazilian agency and the World Bank will take the comments of the peer reviewers, as well as those of the cofinancier, into account. The report of the peer reviewers will also be made available for review by the rain forest pilot program participants at their annual meetings.

21. **Appraisal.** All projects, regardless of the mixture of funding sources, will be appraised following standard project evaluation methodology of the World Bank. Where one or more cofinanciers will provide direct funding for a project, the World Bank will invite them to provide staff to participate in the appraisal team, or to carry out a joint appraisal with the World Bank. In the event of a joint appraisal, the appraisal team would also take into account the appraisal regulations of the participating cofinanciers in order to ensure that the cofinanciers have the requisite information for cofinancing approval.

22. With regard to the bilateral projects determined appropriate for inclusion in the pilot program (per para. 18), the following procedures will apply. For those projects that have already been appraised by the donor country, the World Bank will carry out a rapid post-appraisal in order to ensure the consistency of project design, including overall strategy, policies, technical standards and implementation arrangements (including arrangements for monitoring and evaluation), with the pilot program as a whole, and to ensure the integrity of the pilot program as a cohesive and comprehensive effort. For those projects that have not yet been appraised by the donor country, the World Bank and the donor country will conduct a joint appraisal as described in paragraph 21, above.

23. Prior to the departure of the appraisal mission for each specific project, the external and peer reviewers who reviewed that project earlier in the process will be asked to comment on the project once again, highlighting any issues that require special attention from the appraisal mission. The World Bank task manager will take the comments into account when appraising the project.

24. Monitoring and evaluation procedures for each project will need to be consistent with and integrated into the monitoring and evaluation systems established for the program as a whole. To this end, the appraisal mission will ensure that appropriate monitoring and evaluation procedures are in place.

25. **Approval.** All projects under the pilot program, with the exception of specific activities financed from a possible transfer to UNDP discussed in paragraph 12, will be subject to approval by the World Bank. In accordance with paragraph 49, below, cofinanciers would retain the ultimate decision regarding the provision of bilateral funding for each project. At such time as a transfer to UNDP is to be made, the relevant procedures would be established.

26. The Government of Brazil will review its internal approval procedures and mechanisms with the objective of securing expeditious approval for any bilateral cofinancing that is part of the pilot program.

27. **Implementation.** Brazilian executing agencies will have primary responsibility for implementing

each project. The executing agency may be a federal or state agency, or a private sector (non-profit or for-profit) entity acting under contract with the government. Use of RFT funds will be governed by the rules of the World Bank. Disbursements from cofinanciers will be made in the manner agreed among the government, the World Bank and the cofinanciers.

28. The World Bank will supervise all projects, inviting cofinanciers to participate on supervision missions. The World Bank will make available at the annual meetings summaries of all supervision reports.

29. **Monitoring and Evaluation.** In view of the experimental nature of the pilot program, rapid feedback on implementation experience and the drawing of lessons from that experience that may be applicable in other contexts are crucial. Detailed monitoring arrangements will be defined during the course of preparation and appraisal of each project. The Brazilian coordinating unit responsible for overall coordination of the program will operate the monitoring system. The World Bank will report annually to the rain forest pilot program participants the latest information available from the monitoring and evaluation system.

30. An International Advisory Group will be appointed to review periodically progress in implementing the pilot program and provide a technical opinion on program impact to the rain forest pilot program participants. To carry out its task, the International Advisory Group will review the rain forest pilot program in Brazil each year and prepare a report to be distributed at the annual meetings of the rain forest pilot program participants. In addition, individual experts from the International Advisory Group will be asked to review and prepare written reports on specific projects early in the preparation process and again prior to appraisal (see paras. 20 and 23). Finally, the World Bank, in collaboration with one or more of the rain forest pilot program participants, will publish technical notes prepared by experts involved in program implementation or members of the International Advisory Group, and sponsor occasional seminars to discuss technical issues encountered in implementing the pilot program.

31. The rain forest pilot program participants will nominate experts, on the basis of their scientific and technical qualifications, to the International Advisory Group. On the basis of these nominations, and taking into account the need for a broad range of international expertise, the World Bank will make a proposal to the pilot program participants regarding the size and composition of the International Advisory Group. During their annual meetings, the rain forest pilot program participants will review and ratify the composition of the International Advisory Group.

III. ORGANIZATIONAL ARRANGEMENTS AND GOVERNANCE

32. The terms and conditions for use of RFT core funds and associated cofinancing as recommended at the outset by the rain forest pilot program participants will be proposed for inclusion in the RFT resolution for adoption by the World Bank's Executive Directors. Rain forest pilot program participants will meet annually at a meeting to be convened by the World Bank. The meetings, which will be held under the chairmanship of the World Bank, will constitute the appropriate forum for the rain forest pilot program participants to: (i) review the application of the terms and conditions to consider whether any changes should be made; (ii) discuss the overall policies governing the pilot program and the RFT; (iii) consider the progress made in preparing and implementing the several projects; and (iv) review experience to date, including the policy framework under which the pilot program is being implemented, and any lessons that emerge. The World Bank will prepare the agenda and submit reports on the above topics to the rain forest pilot program participants. The UNDP, as an implementing agency, will be invited to attend the meetings, as may other institutions having an interest and expertise in the program. The chairman of the International Advisory Group will also be invited to attend the meetings

and to report to the rain forest pilot program participants.

Inter-agency Collaboration

33. There has been a long history of bilateral and multilateral agencies' cooperation with the regular work program of the World Bank. Technical contacts on environmental initiatives are frequent between the World Bank and other multilateral agencies, including the Inter-American Development Bank, UNDP, UNEP and FAO. The World Bank has framework cofinancing agreements with many of the rain forest pilot program participants, and the procedures for cofinancing are flexible and well understood. The World Bank has an established relationship with the CEC, including in the environment program of the Mediterranean Environmental Technical Assistance Program (METAP), and, over the past year, the World Bank and the CEC have enjoyed a productive and collegial relationship in working together with the Brazilian government to prepare the proposed pilot program. The World Bank has also come to rely more frequently on the experience and expertise of specialized non-governmental organizations (NGOs) to assist World Bank borrowers in the design and implementation of investment and technical assistance operations. Governance of the GEF and associated cofinancing has increased World Bank cooperation with NGOs and with the UNDP and UNEP.

Overall Monitoring and Reporting

34. Rain forest pilot program participants agree that one formal meeting each year is an appropriate vehicle for them to keep up-to-date on program implementation and to recommend any adjustments. The meetings will provide an opportunity for rain forest pilot program participants to discuss progress of the several projects individually and as a whole. The meetings will also provide a forum for discussing the technical reports of the International Advisory Group, for understanding related policy developments in Brazil, and for ensuring coordination of bilateral assistance programs in this area. The World Bank will prepare a progress report on preparation, appraisal, and implementation of the projects in the pilot program, and will provide this report, and the reports prepared by the external and peer reviewers, to the rain forest pilot program participants prior to the annual meetings. Once projects enter the implementation stage, supervision results from the preceding period, as well as monitoring and evaluation data, will be summarized and presented to the rain forest pilot program participants for discussion. In this context, the meetings will also serve an essential function of disseminating the lessons learned in designing and implementing activities to protect tropical rain forests.

35. In addition to the annual meetings, as required, the World Bank will convene a technical working committee comprised of technical staff representing rain forest pilot program participants. During these meetings, the World Bank would solicit views on technical issues related to the pilot program, and would seek to resolve any pending issues with on technical issues related any pending issues with respect to technical collaboration among the participants within the context of specific projects.

Proposed Coordination Between the Pilot Program and Other Efforts

36. Several new projects to be implemented over the next three years will complement other planned or on-going actions or programs, including those of the World Bank and the Inter-American Development Bank. The rain forest pilot program participants have had an opportunity to review data collected by the World Bank and the CEC in consultation with the Government of Brazil on major related efforts in Brazil funded from multilateral, bilateral and major international NGO sources. The World Bank will maintain this data base and will expand its scope to include new efforts as they emerge. A report based on this data will be presented to the rain forest pilot program participants annually. Multilateral institutions and the rain forest pilot program participants will develop their own bilateral assistance programs fully informed of the efforts to be supported under the pilot program and from other sources.

World Bank Procedures

37. The World Bank will apply its established procedures in preparing and processing projects. Cofinancing arrangements will be tailored to individual circumstances, but could involve either joint or parallel cofinancing. In order to ensure the overall consistency of the pilot program, the World Bank will lead the appraisal of all projects, regardless of the source of funding (paras. 21 and 22).

38. Projects will be approved by the World Bank. Responsibility for assisting the Government of Brazil to prepare the projects, and for appraising the projects once they are fully prepared, will lie with the Country Department in the LAC Region

that is responsible for the World Bank's operations in Brazil. All project must meet World Bank appraisal criteria. The department will establish a coordinating office with the necessary staff and budget to: (i) assist the Brazilian executing agencies to prepare projects; (ii) carry out project appraisals; (iii) supervise and coordinate implementation of the individual projects and the pilot program as a whole; and (iv) ensure that the annual meetings of the rain forest pilot program participants are adequately prepared.

Non-Governmental Organizations (NGOs)

39. Brazilian and non-Brazilian NGOs active in Brazil's tropical rain forests have amassed considerable experience and knowledge regarding the technical and socio-economic constraints to protection of tropical forests. The rain forest pilot program participants of tropical forests. The rain forest pilot program participants expect the pilot program to benefit from NGO's experience and for NGO's to play an active role in preparing and implementing projects. In addition, NGO's may have access to small grants to be administered by UNDP for activities consistent with the objectives and lines of action of the pilot program (para. 12). Finally, the resident UNDP mission will periodically convoke relevant NGOs to obtain their views, and to inform them of relevant developments.

Arrangements in Brazil

40. A Brazilian commission, comprised of representatives of concerned federal agencies, will meet under the chairmanship of the Secretariat for the Environment (SEMAM) in order to coordinate and review program implementation and to address any difficulties that may arise. The commission will consult regularly with representatives of state governments and NGOs. The commission, in consultation with the World Bank and cofinanciers, will define the specific financing arrangements for each project. It will also oversee the flow of funds from the RFT or from cofinanciers to executing agencies, and ensure availability of federal government counterpart funds, when appropriate. It will be responsible for the operation of the monitoring and evaluation system and for preparing monitoring and evaluation reports to be submitted to the World Bank, the substance of which will be shared with the rain forest pilot program participants at their annual meetings. The commission shall establish a technical secretariat to perform the necessary executive functions.

41. The preparation and implementation of projects and other related activities within the scope of the program shall be carried out with the participation of representatives of federal, state and local governments, as well as NGOs.

42. Funds for program implementation will be disbursed from the RFT or associated cofinancing as described in Section IV - Funding Modalities. Within Brazil, these funds will be credited to executing agencies under terms and conditions, and following procedures to be agreed with the World Bank

IV. SIZE OF THE RAIN FOREST TRUST FUND AND ITS FUNDING MODALITIES

43. The rain forest pilot program is expected to cost at least US\$250 million over the next three years. The pilot program will be financed by contributions to the RFT core fund as well as associated cofinancing. The size of the core fund should reflect an appropriate balance between its pilot and experimental nature and the need to have enough resources to constitute a credible basis from which to provide coordination and dialogue with rain forest pilot program participants. Rain forest pilot program participants, therefore, recommend an RFT core fund of at least US\$50 million (representing approximately 20% of the expected costs over the next three years), with the remainder provided in the form of associated cofinancing. Rain forest pilot program participants also agree that broad multilateral participation on a voluntary basis rather than formal burden sharing is an acceptable basis for initiating the RFT.

44. Agreed contributions to the RFT core are shown in Table 1. All contributions to the RFT core will be in the form of grants. Cofinancing arrangements will also be agreed between the World Bank and the relevant agencies of the rain forest program participants through which rain forest pilot program participants will be able to contribute to the objectives of the pilot program with grants or highly concessional loans.

45. **Denomination and Payments.** The rain forest pilot program participants agree that for ease of administration the minimum contribution to the RFT core resources or through associated cofinancing should be US\$5 million equivalent over the Three-year period. To ensure that this is fully usable for the pilot program, contributions should be payable and cofinancing should be made available in convertible currencies. All countries contributing to the RFT in cash (including notes - see below) or through cofinancing will be invited to attend the proposed annual meetings of rain forest pilot program participants.

46. RFT contributions will be payable in cash upfront or a non-negotiable, non-interest bearing note. In the case of cash payments which may be invested prior to disbursement, the expected value of the investment income deriving from these will be added to the nominal amount in determining the full contribution of the donor.

47. Many of the activities financed by the RFT will be experimental, and there is little track record of disbursements to provide guidance in determining an encashment schedule. Nonetheless, based on preliminary assessments, disbursements are expected to be rapid and to be completed by the end of the third year. Accordingly, and as a practical expedient, it is proposed that notes be encashed in fixed equal installments over three years at the beginning of each fiscal year, although encashment schedules in a particular case may vary from this norm as per agreement between the donor and the World Bank.

48. The RFT's commitments and disbursements will be denominated in US\$, while donor contributions can be denominated in any convertible currency. Hence the RFT is exposed to an exchange risk inasmuch as the US\$ value of contributions at the time they are pledged is different from their US\$ value at the time they are disbursed. To reduce the exchange risk, the RFT would be able to convert the amounts called annually into US\$ and to use exchange risk hedging tools to minimize such risks.

49. **Cofinancing.** In addition to the contributions made directly into the RFT, as indicated, contributors can also elect to make resources available to the objectives of the pilot program through cofinancing. The rain forest pilot program participants recognize that allowing such contributions would help to secure the broadest possible participation. While acknowledging that donor governments would retain the ultimate decision-making authority over the specific use of such funds, they agree that cofinancing contributions should be usable on a basis comparable to that for resources in the RFT, and thus that they should:

- support the same objectives as the RFT;
- preferably be on an untied basis;
- provide resources on grant or highly concessional terms; and
- normally support activities which are partially funded from the RFT.

50. In view of the differences in the practices and legal requirements of donor countries, flexibility will be provided in designing the terms of the loans made available through cofinancing, while maintaining operational flexibility.

51. In order to provide a comparable basis for contributions to the RFT and resources provided through cofinancing, all contributions will be expressed in grant equivalents.

52. **Investment Income.** Rain forest pilot program participantes agree that income on any funds held by the RFT pending disbursement will be credited to the resources of the RFT.

53. **Commitment Authority.** The commitment authority of the RFT will be limited to its resources in the form of paid (in notes or cash) donor contributions to the RFT and investment income after an allowance to be made for operating costs. Contributors through cofinancing will be expected to indicate the annual amounts they are making available for commitment and to agree with the World Bank on the allocation of these funds, on the basis of the agreed upon work program. The RFT will not make any commitments exceeding its commitment authority. The commitment authority will be reviewed periodically to reflect the impact of exchange rate changes on the value of its resources.

54. The RFT will be authorized to accept debt instruments held by governments, public and private institutions, and individuals, in the form of voluntary contributions to be used for debt-nature swaps. Such contributions will be under conditions specified by the creditors but will not be accepted in substitution for contributions to the RFT core resources or in the form of associated cofinancing.

55. **Operating Costs.** Operating costs (including for program monitoring and evaluation) incurred by the World Bank, and possibly UNDP, for preparing appraising and supervising the operations financed from the RFT will be charged directly to the RFT resources. The World Bank's relevant administrative costs and expenses for services rendered in association with bilateral cofinancing will be reimbursed from RFT core resources provided that the cofinancier has made a contribution to the RFT core. If no such contribution has been made, reimbursement of any related World Bank administrative costs and expenses will be part of the cofinancing arrangement. The World Bank and UNDP will keep separate financial records in order to provide an adequate accounting of expenses incurred.

V. FINANCING TERMS

56. **Terms.** Rain forest pilot program participants agree that RFT core resources should be made available on a grant basis to Brazil. Since not all of the cofinancing will be on a grant basis, each contributor's contribution to the pilot program will be calculated in terms of its grant equivalent.

57. **Financial Obligations of Brazil.** While in most of the operations of the pilot program, commitments of grant or loan funds would be made to the Brazilian government itself, the resources provided could also be made available directly to intermediaries, NGOs, or private enterprises, but only

with the agreement of the Brazilian government. For grant funds from the RFT no government guarantee would be required, but for loans provided through cofinancing, this would depend on the requirements of the donor country. Even where funds are provided directly to the government, there are likely to be many cases in which project implementation is the responsibility of an independent public sector agency, an NGO or a private enterprise. The terms and conditions on which funds are passed on to these agencies will be determined on a case-by-case basis, subject to the concurrence of the World Bank.

58. **Procurement.** Procurement for implementing projects receiving RFT core financing would be subject to the World Bank's normal practices, procedures, and eligibility requirements. Funds allocated to the UNDP will be disbursed in accordance with that agency's normal procurement practices.

59. **Disbursements.** For projects funded from RFT core resources, disbursements will follow the World Bank guidelines and procedures. In the case of joint cofinancing with the World Bank, the World Bank will be responsible for ensuring the appropriateness of disbursement requests and will ensure arrangements are in place for the release of the cofinancier's share of disbursement requirements. In the case of parallel cofinancing, arrangements between the World Bank and the cofinancier will need to be worked out on a case-by-case basis, taking into consideration the individual donor's legal requirements.

60. **Local Cost Sharing.** For most of the operations funded by the RFT, Brazil would be expected to cover a portion of the local costs which would represent, in effect, a recognition that it is also a partial beneficiary of projects which address these rain forest concerns. Exceptions could be made on case-by-case basis. In this context, Brazil has indicated a willingness to cover staff costs for project preparation and approximately 10 percent of the costs of implementing the program.

61. **Project Savings.** Upon completion of a project, undisbursed funds will be reallocated to the resources of the RFT.

Annex 1

Contributions to the RFT Core

(as of March 3, 1992)

Contributor	Amount (US\$ millions equivalent)
Canada	0.8 1/
Commission of the European Communities	15.0
Germany	19.5 2/
Italy	5.3 3/
Japan	5.5 4/
United Kingdom	2.5
United States of America	5.0
TOTAL	53.6

1/ Based on a contribution of 1 million Canadian dollars, converted at US\$1.00 = Can\$1.17825 (March 2, 1992).

2/ Based on a contribution of 32 million German marks, converted at US\$1.00 = DM1.6378 (March 2, 1992). Germany has pledged an additional Dm3,001,610 (about US\$1.8 million equivalent) to be administered by the World Bank for project preparation activities.

3/ Based on a contribution of 6.5 billion Italian lira, converted at US\$1.00 = L1227.06 (March 2, 1992).

4/ Based on a contribution of 710 million Japanese yen, converted at US\$1.00 = Y129.28 (March 2, 1992).

[Volta para o inicio da pagina](#)

BUSCA: COMENTÁRIOS: MAPA DO SITE SITES DE INTERESSE: 

