

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DA EXPLORAÇÃO À (CO)OPERAÇÃO INTERNACIONAL
(ALEMÃ) PARA A MATA ATLÂNTICA
O Subprograma PDA Mata Atlântica

RAFAEL JACQUES RODRIGUES

BELO HORIZONTE
2008

RAFAEL JACQUES RODRIGUES

**DA EXPLORAÇÃO À (CO)OPERAÇÃO INTERNACIONAL
(ALEMÃ) PARA A MATA ATLÂNTICA:
O Subprograma PDA Mata Atlântica**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço

Orientadora: Profa. Dra. Doralice Barros Pereira.

Belo Horizonte
Instituto de Geociências – Departamento de Geografia da UFMG
2008

Rafael Jacques Rodrigues

DA EXPLORAÇÃO À (CO)OPERAÇÃO INTERNACIONAL (ALEMÃ) PARA A MATA ATLÂNTICA:
O Subprograma PDA Mata Atlântica

Pesquisa apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia do Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais.

A defesa desta dissertação foi realizada no dia 09 de junho de 2008 e a sua aprovação foi concedida pela seguinte banca de examinadores:

Dra. Doralice Barros Pereira (Orientadora) – UFMG

Dra. Marília Steinberger– UnB

Dr. Francisco Antônio Rodrigues Barbosa – UFMG

Dra. Heloísa Soares de Moura Costa – UFMG

A Câmara viajante

Que pode a câmara fotográfica?
Não pode nada.
Conta só o que viu.
Não pode mudar o que viu.
Não tem responsabilidade no que viu.

A câmara, entretanto,
Ajuda a ver e a rever, a multi-ver
O real nu, cru, triste, sujo.
Desvenda, espalha, universaliza.
A imagem que ela captou e distribui.
Obriga a sentir,
A, criticamente, julgar,
A querer bem ou a protestar,
A desejar mudança.

A câmara hoje passeia contigo pela Mata Atlântica.
No que resta - ainda esplendor - da Mata Atlântica

Carlos Drummond de Andrade

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação é fruto de um importante período de minha vida, cheio de transições, obstáculos e ensinamentos, do qual fizeram parte muitas pessoas especiais. Agradeço à minha família, particularmente ao meu pai Adilson, mãe Rosalina, irmãs Rosane, Soraya e Renata e minha tia Dinalva. Às pessoas queridas e amigas de Juiz de Fora, Belo Horizonte e Brasília que me apoiaram. Um agradecimento especial ao apoio de Flávia Cerqueira, Thiago Mendes, Marcos Braga, Rodrigo Ferreira, Guilherme Penido, Matheus Barroso, Mariana Moreira, Sara Correia, Roberto Luttner, Karine Nair, Sérgio Marinho, Ana Cláudia Magalhães, Gustavo Costa, Cinthia Guedes, amigos da turma de Relações Internacionais da PUC-MG... entre outras inúmeras pessoas cujas contribuições distintas foram igualmente importantes; aos membros da Associação Grão – Diversidade e Cidadania e do CCF Brasil, pela paixão e militância no terceiro setor.

À minha orientadora Doralice Barros, pelo incondicional apoio, profissionalismo, participação, abertura para o diálogo e paciência ao longo do tempo do mestrado. À professora Marília Steinberger, pelos valiosos ensinamentos e reflexões presentes no vasto arcabouço referencial da Geografia Política. Aos professores Rodrigo Teixeira e Carlos Eduardo Flores pelos incentivos e considerações iniciais sobre o meu projeto de pesquisa. À Professora Heloísa Costa e Roberto Valadão, por me aceitarem como aluno de disciplinas isoladas no IGC/UFMG e darem contribuições diretas e indiretas para a mesma. Ao Prof. Francisco Barbosa, pelo interesse e valiosas provocações aportadas ao estudo. Abraço aos amigos da UFMG e da UnB os quais conheci nesses anos de trabalho, em especial, à “irmã” Mariana Mungai, pelos incentivos e apoio logístico e intelectual.

Aos meus atuais colegas de trabalho em Brasília, pelos quais ensejo profundo respeito e admiração. Um abraço especial ao Fernando Lyrio, pela compreensão em relação ao meu estudo e pelos ensinamentos e desafios passados no cotidiano profissional; Meus sinceros agradecimentos a Renato dos Santos, um verdadeiro professor de geoprocessamento, que me orientou e trabalhou voluntariamente na elaboração dos mapas da cooperação internacional gerados pela pesquisa.

Aos colaboradores do MMA, Secretaria Técnica do PDA, IBAMA, RMA, KfW, GTZ, Centro de Documentação da SOS Mata Atlântica, e demais contribuintes.

À mãe natureza e à preservação e recuperação da Mata Atlântica.

RESUMO

A presente pesquisa buscou contribuir para os debates sobre a cooperação internacional para as florestas tropicais do Brasil e seus desdobramentos territoriais. Para tanto, propõe-se a empreender esforços analíticos para melhor compreender como atores e agentes nacionais e internacionais se interagem politicamente para negociar e implementar, por meio da cooperação internacional, políticas e projetos que influenciam a organização do uso do bioma da Mata Atlântica. Foram ressaltados no estudo os pressupostos teórico-conceituais da Geografia Política clássica e contemporânea, articulando seus elementos à discussão sobre territórios, poderes, cooperação internacional e participação. Aborda-se o processo histórico de formação, organização e delimitação territorial da Mata Atlântica como pano de fundo investigado, buscando identificar conflitos presentes no bioma. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7) – mais especificamente o Subprograma PDA Mata Atlântica, viabilizado por meio da cooperação bilateral teuto-brasileira – é o fio condutor escolhido para discutir a preservação da Mata Atlântica à luz da ordem ambiental internacional, considerando as florestas tropicais como um dos temas que ganham maior destaque internacional desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92). Como resultados da pesquisa, 101 projetos do PDA Mata Atlântica, executados no período de 2005-2008, foram classificados e analisados segundo a distribuição geográfica, as linhas temáticas priorizadas, as atividades desenvolvidas, os principais atores beneficiados e os montantes de recursos aportados. Uma proposta de abordagem quali-quantitativa dos projetos do PDA por meio de SIG (Sistema de Informação Geográfica) é apresentada a partir de 7 mapas temáticos, na escala de 1:15.000.000, os quais contribuem para identificar de que maneira a cooperação internacional se materializa no bioma da Mata Atlântica. Concomitantemente, busca-se apontar contradições, limitações e perspectivas ensejadas pela cooperação internacional. Como resultado, observa-se ainda a passagem de um período de exploração internacional da Mata Atlântica – fundado pela chegada dos portugueses em terras brasileiras – para a co-operação internacional no bioma, perspectiva essa fortalecida nas últimas décadas. Sob esse panorama, verifica-se a atuação conjunta e negociada entre Governo Brasileiro, Governo da Alemanha e ONGs da Mata Atlântica, permeado por situações de cooperação e conflito, mas cujo saldo pode ser considerado positivo tendo em vista as oportunidades de intervenção criadas no bioma.

Palavras-chave: Mata Atlântica, cooperação internacional, Geografia Política, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais, PDA Mata Atlântica.

ABSTRACT

This research aimed to contribute for the debates regarding international cooperation for the Brazilian tropical forests and its territorial outcomes. For that, it is endeavored an analytical outlook to best comprehend how national and international actors and agents politically interact to negotiate and implement, through international cooperation, policies and projects that influence the organization of the use of the Atlantic Rainforest biome. It is therefore highlighted the theories and concepts of classic and contemporary Political Geography, articulating discussions about territories, powers, international cooperation and participation. The historical process of territorial formation, organization and delimitation of the Atlantic Rainforest is the background of the research, in order to identify conflicts in the biome. The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest (RFPP) – more specifically the PDA Mata Atlântica Subprogram, carried out by German-Brazilian cooperation – was chosen to discuss the importance that the conservation of tropical forests has in relation to the international environmental order, considering tropical forests as one of the most addressed issues since the United Nations Convention on Environment and Development (RIO 92). As results of this research, 101 projects of PDA Mata Atlântica Subprogram executed at the period of 2005-2008 are classified and analyzed concerning its geographic distribution, prioritized issue areas, carried out activities, main benefited actors and amount of resources invested. A proposal of qualitative and quantitative analysis through GIS (Geographic Information System) is presented by 7 thematic maps, at 1:15.000.000 scale, which contributes to identify how international cooperation is materialized in the Atlantic Rainforest biome. At the same time, contradictions, limitations and perspectives of international cooperation for the biome are pointed out. As results, it is observed the transition of a period of international exploration of the Atlantic Rainforest – founded by the Portuguese arrival in Brazilian lands – to international co-operation for the biome, a perspective strengthened in the last decades. Under this panorama, it is verified the combined and negotiated action among Brazilian government, German government and NGOs of the Atlantic Rainforest, marked by situations of cooperation and conflict, but with positive results in terms of the opportunities created in the biome.

Keywords: Atlantic Rainforest, international cooperation, Political Geography, Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforest, PDA Mata Atlântica.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 01: Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2000)..... | 03 |
| Figura 02: Principais Corredores de Biodiversidade da Mata Atlântica..... | 05 |
| Figura 03: Desmatamento no Bioma da Mata Atlântica por Estados (2000-2005)..... | 06 |
| Figura 04: Volume de recursos de cooperação internacional para o Brasil no período De 1997-2006..... | 08 |
| Figura 05: Delimitação do Bioma da Mata Atlântica e ecossistemas associados por Unidade de Federação..... | 64 |
| Figura 06: Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica E Campos Sulinos..... | 101 |
| Figura 07: Áreas programáticas do Subprograma PDA Mata Atlântica..... | 102 |
| Figura 08: Diagrama do processo de estruturação e negociação do Subprograma PDA Mata Atlântica..... | 104 |
| Figura 09: Fluxograma de projetos do Subprograma Mata Atlântica..... | 107 |
| Figura 10: Distribuição de projetos do PDA Mata Atlântica e do Domínio da Mata Atlântica por regiões do Brasil..... | 114 |
| Figura 11: Atividades dos projetos do PDA Mata Atlântica (categoria 1) | 126 |
| Figura 12: Atividades dos projetos PDA Mata Atlântica no período de 2005 a 2007 (categoria)..... | 127 |
| Figura 13: Público beneficiado pelo PDA Mata Atlântica..... | 128 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|-----|
| Mapa 01: Agrupamentos dos Projetos PDA Mata Atlântica por Linha Temática..... | 113 |
| Mapa 02: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por Região Administrativa..... | 118 |
| Mapa 03: Distribuição de projetos do PDA Mata Atlântica nas Unidades da Federação por total de recursos..... | 119 |
| Mapa 04: Valor da contrapartida das ONGs nos Projetos PDA Mata Atlântica ...(em Reais)..... | 121 |
| Mapa 05: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por ecossistemas..... | 123 |
| Mapa 06: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica categorias de Unidades de Conservação Federais e Estaduais..... | 124 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 01: Sistematização dos principais procedimentos metodológicos de pesquisa..... | 17 |
| Quadro 02: Projetos bilaterais da cooperação financeira alemã para a Mata Atlântica associados aos estados brasileiros no período de 1995-2008..... | 89 |
| Quadro 03: Quantificação de projetos e recursos do PDA Mata Atlântica por linha temática..... | 110 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 01: Classificação dos biomas terrestres por áreas de relevância biológica em 2007..... | 04 |
| Tabela 02: Área Original da Mata Atlântica por Unidade de Federação segundo Resolução CONAMA 1992..... | 68 |
| Tabela 03: Distribuição de projetos do PDA Mata Atlântica por municípios situados no Domínio da Mata Atlântica..... | 116 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ACAP – Associação Regional de Cooperação Agrícola do Pontal
AL – Alagoas
AMA – Projeto Apoio ao Monitoramento e Análise
APREMAVI – Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida
ASIN – Assessoria de Assuntos Internacionais
ASPECTUR – Associação Pataxó de Ecoturismo
BA – Bahia
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMZ – Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha
CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CCB – Comissão de Coordenação Brasileira
CCC – Comissão de Coordenação Conjunta
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CPC – Conhecer para Conservar
CE – Ceará
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNUMAH – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano
CONAFLO – Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP – Conferência das Partes
CTA-ZM – Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CQNUMC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
DMA – Domínio da Mata Atlântica
ES – Espírito Santo
EUA – Estados Unidos da América
FAEP – Federação da Agricultura do Estado do Paraná
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FMI – Fundo Monetário Internacional

GEF – Fundo para o Meio Ambiente Global
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GO – Goiás
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ – Cooperação Técnica Alemã
G7 – Grupo dos Sete
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IESB – Instituto de Estudos Socioambientais do Sul da Bahia
ING – Instituto Os Guardiões da Natureza
IPANEMA – Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente
ISA – Instituto Socioambiental
IWGF – Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Florestas
KFW – Banco Alemão para o Desenvolvimento
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MG – Minas Gerais
MS – Mato Grosso do Sul
NAPMA – Núcleo da Mata Atlântica e dos Pampas
OCDE – Organização para o Desenvolvimento Econômico e Cooperação
OIMT – Organização Internacional de Madeiras Tropicais
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIPs – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PB – Paraíba
PDA – Subprograma Projetos Demonstrativos
PDPI – Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PE – Pernambuco
PI – Piauí
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PR – Paraná
PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal
PROJAC – Programa de Desenvolvimento Sustentável e Preservação da Mata Atlântica na Reserva Indígena Pataxó da Jaqueira
PROMANEJO – Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia
PROVÁRZEA – Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea
PROTEGER II – Projeto de Mobilização e Capacitação para a Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia
PROTER – Programa da Terra: Assessoria, pesquisa e educação popular no meio rural
RESEX – Projeto Reservas Extrativistas
RJ – Rio de Janeiro
RN – Rio Grande do Norte
RPPN – Reservas Particulares do Patrimônio Natural
RMA – Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica
RS – Rio Grande do Sul
RTF – Rain Forest Trust Fund (em português Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais)
SAPE – Sociedade Angrense de Proteção Ecológica
SAT – Sociedade dos Amigos do Tabuleiro
SBF – Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SC – Santa Catarina
SCA – Secretaria de Coordenação da Amazônia
SDS – Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
SE – Sergipe
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDR – Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SIG – Sistema de Informação Geográfica
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SP – São Paulo
SPC&T – Subprograma de Ciência e Tecnologia

SPRN – Subprograma de Política de Recursos Naturais

UC – Unidades de Conservação

UF – Unidade da Federação

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

UNFF – Fórum de Florestas das Nações Unidas

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 01 |
| 2. GEOGRAFIA POLÍTICA, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO | 19 |
| 2.1 Pressupostos teórico-conceituais da Geografia Política Clássica à Geografia Política Contemporânea..... | 20 |
| 2.1.1 A Geografia Política Clássica..... | 20 |
| 2.1.2 A Geografia Política contemporânea e os elementos de mudança no pensamento geopolítico..... | 24 |
| 2.2 Reflexões teórico-conceituais sobre o território | 28 |
| 2.3 O poder e seu exercício nos processos decisórios | 36 |
| 2.4 Surgimento, consolidação e desdobramentos da perspectiva de cooperação internacional no cenário mundial..... | 41 |
| 2.4.1 Instituições, regimes internacionais e a cooperação internacional..... | 44 |
| 2.5 Poder, associativismo e participação..... | 46 |
| | |
| 3. MATA ATLÂNTICA E SUA INSERÇÃO NO SISTEMA AMBIENTAL MULTILATERAL CONTEMPORÂNEO | 50 |
| 3.1 A relação homem e natureza sob uma perspectiva histórica..... | 51 |
| 3.2 O processo de ocupação e formação social e econômica da Mata Atlântica..... | 54 |
| 3.3 A delimitação e normatização do Bioma da Mata Atlântica: da fitogeografia à política..... | 61 |
| 3.4 A ordem ambiental multilateral e o fortalecimento das florestas tropicais na agenda ambiental internacional..... | 69 |
| 3.5 O surgimento e a implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil..... | 74 |

| | |
|---|-----|
| 4. A MATA ATLÂNTICA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL ALEMANHA: O PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDA MATA ATLÂNTICA (2001-2008) | 82 |
| 4.1 A Mata Atlântica e a cooperação Brasil – Alemanha para as Florestas Tropicais..... | 84 |
| 4.2 O outro lado de cá: A Rede de ONGs da Mata Atlântica e a cooperação internacional..... | 93 |
| 4.3 “A Mata Atlântica não é a Amazônia!”: Surgimento e características do Subprograma PDA Mata Atlântica..... | 97 |
| 4.4 Análise da implementação do Subprograma PDA Mata Atlântica..... | 108 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 129 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 134 |
| | |
| ANEXOS | 148 |
| Anexo I - Principais informações dos projetos do Subprograma PDA Mata Atlântica..... | 149 |
| Anexo II - Mapas: análise quali-quantitativa dos projetos PDA Mata Atlântica por meio de SIG | 158 |
| Anexo III - Decreto nº. 563, de 5 de junho de 1992: institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e Cria a Comissão de Coordenação..... | 165 |
| Anexo IV - Decreto nº 2.119, de 13 de janeiro de 1997: dispõe sobre o programa piloto para a proteção de florestas tropicais do Brasil e sobre a sua comissão de coordenação, e dá outras providências..... | 169 |
| Anexo V - Decreto nº 2.119, de 13 de janeiro de 1997 : dispõe sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre a sua Comissão de Coordenação, e dá outras providência..... | 172 |
| Anexo VI - Report of the United Nations Conference on Environment and Development..... | 175 |
| Anexo VII - Organograma do PPG7..... | 181 |
| Anexo VIII - Modelo de roteiro de perguntas utilizado na condução de entrevistas semi-estruturadas com atores do Subprograma PDA Mata Atlântica..... | 182 |

1 INTRODUÇÃO

A Mata Atlântica, objeto de análise de distintas áreas do conhecimento, entre elas a própria Ciência Geográfica, é um bioma de características múltiplas que desperta, há muitos séculos, o interesse por parte de acadêmicos e pesquisadores. Os naturalistas Saint Hillaire, Spix e Martius, por exemplo, empreenderam várias pesquisas que retrataram a diversidade da fauna e da flora brasileira já no século XVIII, apresentando estudos precursores sobre a Mata Atlântica (SPIX, 1981; SAINT-HILLAIRE, 2000)¹.

A história da Mata Atlântica nos remete aos primórdios da ocupação humana das planícies da América do Sul, que provavelmente teve início há cerca de 13 mil anos atrás (DEAN, 1996). A relação homem e Mata Atlântica tornou-se mais intensa e impactante tempos depois, à medida que se desenvolveu a colonização do país por parte dos portugueses a partir do século XVI. Assim, ainda que povos indígenas como os tupis habitassem a Mata Atlântica no período pré-cabralino, foi mesmo com a ocupação humana do litoral para o interior do Brasil, capitaneada pelos colonizadores lusitanos, que foram gradualmente sendo criadas as condições de exploração econômica e de alteração do bioma.

A ocupação da Mata Atlântica ocorreu por intermédio de uma “primeira leva de invasores humanos”, formados por caçadores e coletores, que chegaram à região há cerca de 11 mil anos atrás. Fizeram parte da história pré-cabralina os povos de sambaquis, de feições mongólicas, que retiravam seu sustento de conchas de ostras (DEAN, 1996). Os povos indígenas que aqui habitavam praticaram a “coivara” ou agricultura itinerante e, segundo o autor, podem “ter reduzido a complexidade e a biomassa em áreas consideráveis da Mata Atlântica durante os mais de mil anos em que foi praticada antes da chegada dos europeus” (DEAN, 1996, p.45). A “segunda leva de invasores humanos”, segundo Dean, foi formada exatamente pelos europeus, em especial os portugueses, marcando um encontro entre civilizações que trouxe desdobramentos históricos para a Mata Atlântica e os povos que nela habitavam.

Na época da chegada dos colonizadores, havia cerca de 5 milhões de indígenas como Tamoios, Tupiniquins, Tabajaras, Pataxós e Guaranis (CAMPILI E PROCHNOW, 2006). Desde então, houve uma verdadeira dizimação dos povos indígenas no bioma da Mata Atlântica, ocorrida em função de doenças e guerras com o “homem branco” que trouxeram grandes impactos para as características culturais dessas populações. Estima-se que a população indígena nos primeiros anos do século XXI tenha sido reduzida drasticamente em relação àquele montante inicial, ficando reduzido para cerca de 700.000 indivíduos no Brasil (CAMPILI E PROCHNOW, 2006).

¹ Saint Hillaire, Von Spix e Von Martius foram naturalistas europeus que fizeram descrições da paisagem em suas viagens pelo Brasil no século XIX, servindo de importante base para estudos científicos posteriores sobre diversos ecossistemas (KURY, 2001).

A Mata Atlântica se distribui ao longo da costa atlântica do Brasil, atingindo também a região sudeste da Argentina e do Paraguai. No território brasileiro, sua abrangência engloba 17 estados da federação² (Tabela 01, p.21), o que corresponde a 15% do país, de acordo com os limites legais estabelecidos pelo Decreto Federal 750/93 e o Mapa de Vegetação do Brasil (IBGE, 1993; FUNDAÇÃO SOS/INPE, 2002). A distribuição geográfica da Mata Atlântica incorpora diferentes fitofisionomias em toda sua extensão, como as Florestas Ombrófilas, Florestas Estacionais, Formações Pioneiras, Campos de Altitude, entre outras (Figura 1, p.20). Sobre o seu domínio há formações bastante diversificadas, influenciadas por fatores como a proximidade da costa, especificidades do relevo, tipos de solo e regimes pluviométricos (BRASIL, 2007).

Em decorrência da intensa ocupação humana e modificação do bioma, sobre o qual se sucederam várias atividades de exploração de riquezas naturais - sobretudo ao longo do processo de ocupação e formação econômica do Brasil -, observa-se uma elevada redução da cobertura florestal da Mata Atlântica em relação à sua extensão inicial³. Os primeiros núcleos urbanos no Brasil foram estabelecidos na Mata Atlântica, sendo que, posteriormente, foram formados os principais pólos industriais e relevantes metrópoles brasileiras também sobre seu domínio. A figura 01, a seguir, mostra os remanescentes florestais da Mata Atlântica e a área total da cobertura original da floresta.

² A Mata Atlântica se distribui pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará, conforme figura 01.

³ A maioria dos autores e estudos que tratam da Mata Atlântica consideram que, da área original que correspondia a aproximadamente 1.306.000 km², exista apenas cerca de 8% de remanescentes da Mata Atlântica, com base em dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, divulgado pela FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA/INPE (2002). Já o Ministério do Meio Ambiente tem trabalhado com dados baseados em estudo com metodologia diferente, que indica a abrangência da cobertura vegetal da Mata Atlântica em 1.110.182 km² (IBGE, 2004). Dessa área, presume-se que ainda exista cerca de 27% de Mata Atlântica nativa, incluindo campos naturais, restingas, manguezais e vegetação em estágio inicial e médio de recuperação. Esse percentual é proveniente do Levantamento da Cobertura Vegetal Nativa do Bioma Mata Atlântica (Instituto de Estudos Socioambientais do Sul da Bahia – IESB, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Universidade Federal Fluminense – UFF). Disponível em:

<http://mapas.mma.gov.br/geodados/brasil/vegetacao/vegetacao2002/mata_atlantica/documentos/relatorio_final.pdf> Acesso em: 05 de jan. 2008. As diferenças nos critérios utilizados nas pesquisas estão disponíveis em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idMenu=3813&idConteudo=5977>>. Acesso em: 05 de jan. 2008.



FIGURA 01: Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2000)
Fonte: SOS MATA ATLÂNTICA/INPE (2002)

A Mata Atlântica ainda contém uma parcela significativa da diversidade biológica do Brasil, com altíssimos níveis de endemismo e um considerável complexo biótico de natureza florestal (BRASIL, 2007). Com tais características, o bioma é internacionalmente considerado como uma das 34 áreas de conservação prioritária do mundo, levando-se em consideração a grande biodiversidade presente e o significativo risco de degradação de suas espécies⁴. Garlindo-Leal e Câmara (2005, p.3) enfatizam que “a Mata Atlântica é, provavelmente, o ecossistema mais devastado e mais seriamente ameaçado do planeta”, chamando atenção para a necessidade de conservação do bioma em virtude do intenso ritmo das ameaças que sobre ele se manifestam.

A ameaça de extinção de animais na Mata Atlântica é muito alta, uma vez que das 396 espécies de animais consideradas oficialmente ameaçadas de extinção no Brasil⁵, cerca de 350 são da Mata Atlântica (BRASIL, 2007). Além disso, é nesse bioma que existe a maior incidência proporcional de áreas de extrema

⁴ A Mata Atlântica é considerada um dos *hotspots* mundiais, conceito esse criado pelo ecólogo inglês Norman Myers (1988) que define ecossistemas prioritários para a conservação da natureza no mundo. A classificação destas áreas se dá segundo critérios como relevância em termos de biodiversidade e a ameaça de destruição do ecossistema. Os 34 *hotspots* mundiais correspondem a aproximadamente 2,3 % da superfície do mundo, embora contenham cerca de 50% da totalidade de plantas e 42% dos vertebrados (GARLINDO-LEAL e CÂMARA, 2005).

⁵ Baseado na Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente N°. 03, de 27 de maio de 2003.

relevância biológica em relação a toda sua extensão (Tabela 01), fato esse que reforça a importância de sua proteção, conservação e restauração.

TABELA 01: Classificação dos biomas terrestres por áreas de relevância biológica em 2007.

| Bioma | Área Total do Bioma | Alta | | Muito Alta | | Extremamente Alta | | Insuficientemente Conhecida | | % do Bioma |
|----------------|---------------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|------------|
| | | nº de áreas | área (km ²) | nº de áreas | área (km ²) | nº de áreas | área (km ²) | nº de áreas | Área (km ²) | |
| Amazônia | 4.245.024 | 6 | 38.511 | 8 | 43.919 | 30 | 124.788 | 0 | 0 | 4.9% |
| Pantanal | 151.353 | 1 | 1.558 | 0 | 0 | 5 | 12.747 | 0 | 0 | 9.5% |
| Cerrado | 2.052.708 | 5 | 15.964 | 16 | 40.119 | 19 | 75.779 | 1 | 7.635 | 6.8% |
| Caatinga | 852.261 | 4 | 1.489 | 8 | 21.908 | 28 | 72.231 | 0 | 0 | 11.1% |
| Mata Atlântica | 1.129.760 | 8 | 740 | 12 | 3.948 | 39 | 34.374 | 3 | 529 | 3.5% |
| Pampa | 178.820 | 1 | 2390 | 1 | 133 | 11 | 8.746 | 0 | 0 | 5.1% |

Fonte: BRASIL (2007)

A importância da Mata Atlântica é inestimável em termos ambientais, sociais, econômicos e culturais, tendo em vista que cerca de 120 milhões de brasileiros – cerca de 70% da população nacional – vivem no domínio da Mata Atlântica (IBGE, 2000), distribuídos por cerca de 3.400 municípios brasileiros, cerca de 60% do total de municípios no país (BRASIL, 2007). O uso das riquezas naturais do bioma influencia, por exemplo, a disponibilização de serviços básicos como abastecimento de água⁶. Assim, a preservação dos remanescentes da Mata Atlântica se justifica, pois “mantém nascentes e fontes, regulando o fluxo dos mananciais d’água que abastecem as cidades e comunidades do interior, ajudam a regular o clima, a temperatura, a umidade, as chuvas, asseguram a fertilidade do solo e protegem escarpas e encostas de morros” (BRASIL, 2007, p.75).

Uma das principais estratégias para a conservação da Mata Atlântica no Brasil tem sido a criação de áreas protegidas de origem pública ou privada. Em muitos casos, há a formação de mosaicos de Unidades de Conservação ou Corredores Ecológicos, como os Corredores da Biodiversidade da Serra do Mar, Central e do Nordeste (Mapa 02, p.22), criados para indicarem as áreas de maior prioridade de conservação da biodiversidade da Mata Atlântica. Observa-se um crescimento no total de áreas de áreas protegidas principalmente por meio do incremento de unidades de conservação de proteção integral ou de uso sustentável no bioma, somando aproximadamente 860 unidades de conservação (SOS MATA ATLANTICA,

⁶ A Mata Atlântica é fundamental para a garantia de importantes mananciais, abrangendo bacias hidrográficas composta por rios de reconhecida importância para o país, como o Paraná, o São Francisco, o Doce e o Paraíba do Sul. (CAMPILI e PROCHNOW, 2006).

2007) ⁷. Além disso, o número de unidades de conservação privadas na Mata Atlântica é a maior do país, somando cerca de 480 Reservas Privadas do Patrimônio Natural – RPPNs⁸, o equivalente a uma área de cerca de 100 mil hectares de áreas protegidas (SOS MATA ATLANTICA, 2007) ⁹.



FIGURA 02: Principais Corredores de Biodiversidade da Mata Atlântica

Fonte: <http://www.corredores.org.br/>. Acesso em: 12 de abr 2008.

A criação de áreas protegidas, somadas aos esforços de comando e controle, entre outros fatores, têm gerado uma redução no ritmo de desflorestamento na Mata Atlântica (Figura 03, p.06), embora a tendência de desmatamento ainda exista sobre o bioma, descumprindo a meta de desmatamento zero apregoado por organizações não governamentais (ONGs) da Mata Atlântica. Dados divulgados pela SOS MATA ATLANTICA e INPE (2006), demonstram que do total de 95.066 ha de desflorestamento detectados na Mata Atlântica no período de 2000 a 2005, 73.561 ha ou 77% do total de remanescentes suprimidos estão concentrados em Santa Catarina e Paraná.

⁷ Disponível em: <http://www.sosmataatlantica.org.br/index.php?section=info&action=unidades>. Acesso em: 18 mar. de 2008.

⁸ As Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) foram criadas em 1990 pelo Decreto nº. 98.914, e com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei nº 9.985/2000) as RPPN passaram a constar como uma das categorias de unidades de conservação de uso sustentável. Posteriormente, houve duas instruções normativas do Ibama (24/2004 e 62/2005) para adequar o processo de criação de RPPNs à lei do SNUC. Além disso, com o Decreto nº 5.746, publicado em abril de 2006, dotou-se a RPPN com regulamentação específica, fato inédito após a publicação do SNUC.

⁹ Disponível em: <http://www.sosmataatlantica.org.br/index.php?section=info&action=unidades>. Acesso em: 19 mar. de 2008.

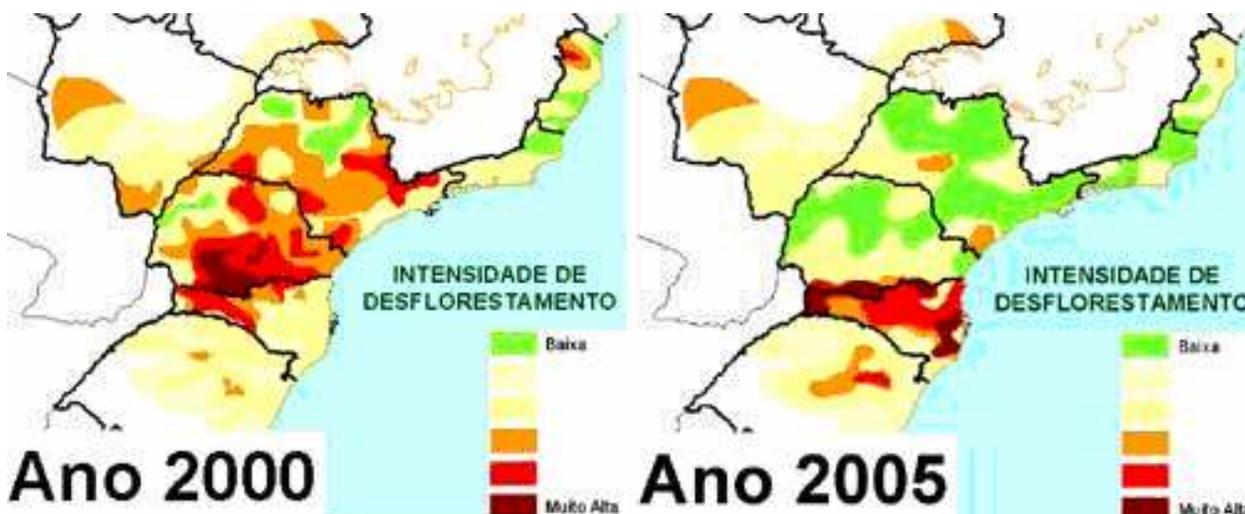


FIGURA 03: Desmatamento no Bioma da Mata Atlântica por Estados (2000-2005)

Fonte: SOS MATA ATLÂNTICA e INPE (2006)

A criação de um arcabouço legal de regulação para a Mata Atlântica adquire particular centralidade em relação à afirmação das perspectivas de conservação e preservação do bioma, desdobrando-se em meio a uma pluralidade de resistências e conflitos diante dos interesses divergentes sobre o uso do território. Neste sentido, as disputas territoriais presentes na Mata Atlântica mostram-se refletidas no seu processo de definição jurídico-normativa e de delimitação geográfica, assinalando diferentes capacidades de influência de diversos agentes e atores no processo de tomada de decisões¹⁰. O gradual processo de estabelecimento do marco legal para o bioma, que esteve em curso principalmente na década de 1990, culmina na aprovação do Decreto 750/1993 e da Lei da Mata Atlântica 11.428/2006, definindo os limites territoriais do bioma e as condições legais para sua exploração e conservação.

Ao atribuímos ao bioma da Mata Atlântica a prerrogativa de ser um território, não aplicamos este conceito como um sinônimo de espaço ou de espacialidade, propiciada pelo recorte de um conjunto de ecossistemas legalmente estabelecidos. O que nos interessa aqui identificar é a Mata Atlântica, entendida como um bioma definido e delimitado para além dos fatores e critérios técnicos e políticos (entre outros), embasados por sua vez por e a partir de relações de poder, as quais se materializam em controle e pressões sobre o uso do território. Dessa maneira, torna-se imprescindível levar em consideração, neste estudo, a existência de uma pluralidade de atores (nacionais e internacionais), cada qual com suas representações sobre a Mata Atlântica, seus interesses e estratégias de ação e articulação política para o bioma ou parte dele. Embora fique clara a importância da dimensão material deste território em nossa análise, as dimensões simbólica e cultural não podem ser simplesmente desconsideradas ou dissociadas da primeira (HAESBAERT,

¹⁰ Como veremos no Capítulo 2, observa-se, em relação ao estabelecimento do marco legal da Mata Atlântica, um embate político entre ambientalistas, de um lado, e ruralistas e industrialistas, de outro.

2006), pois o território Mata Atlântica aparece aqui em uma perspectiva integradora que contempla tanto suas bases jurídico-políticas quanto culturais¹¹.

A finalidade precípua da cooperação internacional em sua origem foi a de fomentar o desenvolvimento econômico a partir da presença estatocêntrica, camuflada pelo caráter político-militar predominante do sistema internacional. Observa-se, a partir de 1960, a criação de agências voltadas especificamente para a cooperação para o desenvolvimento em diversos países e de instâncias internacionais voltadas para a cooperação internacional¹². Com o processo de descolonização do pós-Segunda Guerra, no qual antigas colônias da Ásia e da África tornaram-se politicamente independentes, há a conformação de uma demanda por assistência técnica e financeira para o desenvolvimento desses países. Essas necessidades confluem com os interesses das potências daquele cenário de Guerra Fria, que disputavam áreas de influência geopolítica e se engajaram em processos de cooperação internacional para reafirmarem seus poderes de influência sobre antigos territórios.

De acordo com os dados do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), formado por países doadores no marco da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, fica claro que, com a consolidação de um sistema internacional multipolar, o Brasil gradualmente passa a ser preterido como alvo prioritário da cooperação internacional em termos de recursos líquidos investidos. Os aportes de recursos internacionais direcionados ao país são redirecionados para outras regiões do mundo, como a África e a Ásia, que passam a receber a maior atenção por parte dos países desenvolvidos¹³. No período compreendido entre 1997 e 2006, há uma substancial redução no montante aportado no país para a cooperação internacional, que passa de 270 milhões, em 1997, para 82 milhões, em 2006 (Figura 4, p.08).

¹¹ Conforme mencionado por Haesbaert (2006, p.77), o território, portanto, pode ser “um híbrido, seja entre o mundo material e ideal, seja entre natureza e sociedade, em suas múltiplas esferas (econômica, política e cultural)”. O autor complementa afirmando que o “território pode ser concebido a partir das múltiplas relações de poder, do poder mais material ao poder mais simbólico das relações de ordem estritamente cultural” (HAESBAERT 2006, p.77).

¹² Em 1960, foi estruturado, por exemplo, o Grupo de Ajuda para o Desenvolvimento (GAD) como um foro de doadores no marco da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que, posteriormente, se transformaria no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD).

¹³ Essa conclusão corresponde às análises realizadas pelo autor com base em dados do CAD/OCDE. Disponível em: <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT_REGION>. Acesso em 16 de mar. 2008.

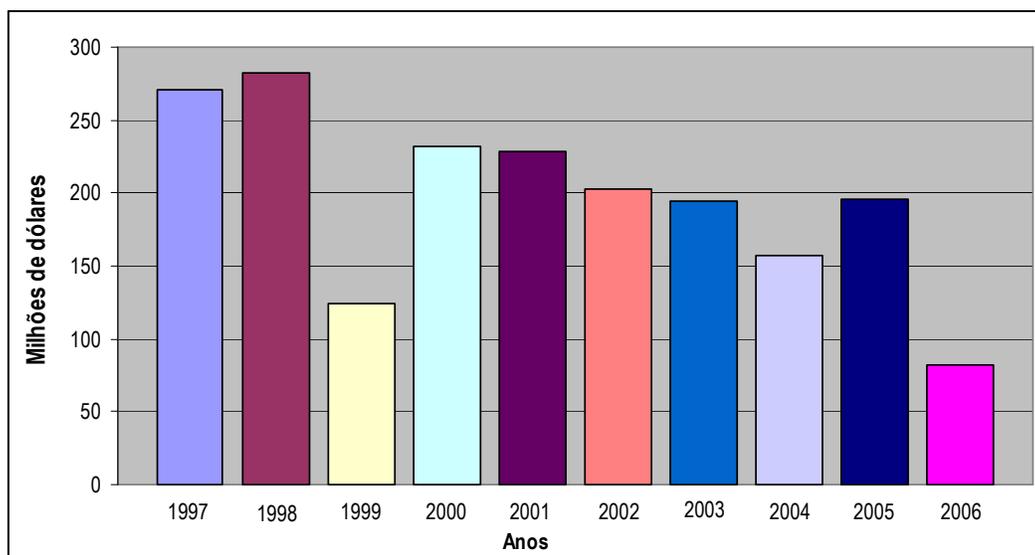


FIGURA 4: Volume de recursos de cooperação internacional para o Brasil no período de 1997-2006

Fonte: Comitê de Assistência ao Desenvolvimento/Organização para o Desenvolvimento Econômico e Cooperação (CAD/OCDE). Disponível em: <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT>. Acesso em 16 de mar. de 2008.

Um ponto chave para a análise da cooperação internacional neste estudo é se ela realmente pode contribuir para promoção de um sistema mais justo, eqüitativo e equilibrado – no momento em que apóia internamente países que carecem de gerar condições sociais e institucionais para executar políticas adequadas em áreas distintas, como na área ambiental – ou acaba por reforçar as relações de poder mundiais. Em outras palavras, trata-se de políticas de cooperação para o desenvolvimento (e que tipo de desenvolvimento) ou de manutenção das relações de poder assimétricas internacionais?

As mudanças estruturais que aconteceram no mundo no século XX – tais quais a reestruturação produtiva, a globalização econômica e financeira e a ideologia neoliberal – somadas às transformações no Brasil – como o processo de redemocratização do país das últimas décadas – são acompanhadas da redefinição do cenário político no qual novos agentes como a sociedade civil organizada e instituições de cooperação internacional passam a desempenhar papel cada vez mais ativo e decisivo, em particular na Mata Atlântica. Tais mudanças são percebidas segundo diversos interesses dominantes na escala global, nacional e local, gerando conflitos que, se por um lado dificultam a implementação de políticas públicas e despertam distintas pressões sobre o uso do território, por outro impulsionam articulações que muitas vezes consubstanciam-se em intervenções com arranjos institucionais inovadores e cada vez mais complexos.

Neste sentido, damos particular ênfase nessa pesquisa às diferentes articulações políticas que trazem implicações para a Mata Atlântica, reconhecendo a importância da ordem ambiental multilateral consolidada nas últimas décadas e buscando melhor compreender como a mesma influi nas políticas para o bioma. Buscamos aqui, portanto, contribuir para o preenchimento de uma lacuna investigativa sobre a Mata

Atlântica representada pela insuficiência de estudos que possuem como foco a ação da cooperação internacional para o bioma e suas implicações territoriais.

Para agregarmos os elementos indispensáveis para a discussão teórica e empírica para a Mata Atlântica segundo a linha proposta, julgamos ser pertinente remetermo-nos ao estabelecimento de um sistema internacional no qual se observa a proliferação de acordos de cooperação internacional entre dois ou mais países. Assim, diante da negociação e implementação de tratados, acordos, convenções e da realização de reuniões de debates políticos de grande com agendas amplas e complexas (como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - RIO 92) é inegável que a questão ambiental vem, gradualmente, ocupando maior espaço no cenário internacional, fenômeno esse que traz implicações na esfera doméstica dos Estados.

Algumas temáticas ambientais, cujos impactos extrapolam as fronteiras dos Estados Nacionais, adquirem maior centralidade política internacional, como a diminuição da camada de ozônio, a mudança do clima global, a perda da biodiversidade, a poluição dos ambientes marítimos e a devastação das florestas (ALBAGLI, 1998). Somamos, a essas, duas questões que também vêm aparecendo internacionalmente com grande ímpeto, principalmente nos últimos anos: água e energia. Essas questões, para citar apenas algumas, demonstram a complexidade das negociações ambientais internacionais.

É nesse contexto que surge, em 1992, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), o maior programa internacional para as florestas tropicais já existente. Nele, estão presentes o Banco Mundial – instituição financeira multilateral marcada pelo ideário dos mecanismos de mercado para a regulação ambiental – e o ex-Grupo dos Sete (G7)¹⁴ – instituição centrada historicamente na liberalização do comércio internacional. A iniciativa conta com a coordenação do Governo Brasileiro e execução dos projetos por parte da sociedade civil, cunhando um momento de descentralização da gestão ambiental no Brasil – intensificado na década de 1990 – que traz novos cenários de ação no âmbito das políticas para o meio ambiente.

No presente estudo, analisamos o Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA) Mata Atlântica, a principal iniciativa voltada para o bioma da Mata Atlântica no âmbito do PPG7. O PDA Mata Atlântica apóia projetos de iniciativa de ONGs da Mata Atlântica e é fruto de diálogos entre as organizações da sociedade civil, o governo brasileiro e a cooperação internacional, na figura precípua do governo alemão. O Subprograma tem como objetivo criar condições para a viabilização de um conjunto de intervenções sobre o território, envolvendo organizações internacionais, organizações não-governamentais e governos nas suas diversas instâncias administrativas. Em suas linhas de atuação, estão contemplados projetos de apoio à criação de Unidades de Conservação, de manejo de áreas de Mata Atlântica, de estímulo à viabilização de

¹⁴ O Ex-G7 é denominado, atualmente, G 7/8. Corresponde ao grupo dos sete países mais industrializados do mundo, sendo formado por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte. A Rússia, oitava integrante, foi incorporada ao grupo em 1994.

sistemas agroflorestais e à criação de corredores ecológicos, entre outras linhas de ação, como na área de incentivo ao ecoturismo. O público diretamente envolvido na execução dos projetos é heterogêneo, contemplando ribeirinhos, faxinalenses, indígenas, caiçaras, produtores rurais e populações urbanas, entre outros atores.

O Subprograma PDA, que pode ser considerado o “braço da sociedade civil” no PPG7, abarcava inicialmente a Amazônia e a Mata Atlântica sob os mesmos parâmetros de financiamento. Entretanto, nos primeiros anos de 2000, a pressão da sociedade civil, principalmente por intermédio da Rede de ONGs da Mata Atlântica (instituição fundada na época da Rio 92), contribuiu efetivamente para o redesenho da linha de cooperação internacional para Mata Atlântica, o que se materializou na criação do PDA Mata Atlântica, componente exclusivo que conta com orçamento, objetivos e regras próprias.

A cooperação internacional na Mata Atlântica manifesta-se espacialmente não por uma dinâmica aleatória ou homogênea, mas sim orientada segundo linhas e estratégias de atores internacionais e nacionais. Assim, averiguamos a maneira pela qual os projetos de cooperação internacional do PDA plasman o território da Mata Atlântica. Por intermédio de uma leitura espacial do processo de cooperação internacional e suas implicações sobre a Mata Atlântica, tentamos identificar diretrizes atuais para a conservação e proteção do bioma e os limites e possibilidades de ação e concertação política de atores e agentes internacionais e nacionais.

Escolhemos como foco de análise a atuação da Alemanha para o bioma da Mata Atlântica, por ser esse país o principal parceiro brasileiro em projetos de cooperação internacional para as florestas tropicais e um dos países protagonistas das discussões e políticas concernentes à temática ambiental ao nível mundial¹⁵.

Como recorte de pesquisa, propomos aqui abordar um dos componentes do Subprograma PDA Mata Atlântica, destinado exclusivamente ao Bioma, denominado “Ações de Conservação da Mata Atlântica”, que havia apoiado, até janeiro de 2008, 107 iniciativas em 14 estados brasileiros. Estas iniciativas foram averiguadas em suas características e composições a fim de melhor entendermos a articulação existente entre suas proposições e práticas¹⁶.

Apresentamos, desta forma, uma reflexão sobre a Mata Atlântica dentro de uma perspectiva analítica que contempla a escala internacional, levando em consideração a existência de múltiplos atores e de processos que extrapolam a escala do Estado-nação e influenciam a produção e organização do espaço contemporâneo. Partimos do pressuposto de que uma melhor compreensão dos arranjos e políticas

¹⁵ Segundo o entrevistado Franz Muller (nome fictício), da KfW, o Governo Alemão já aportou, até 2007, cerca de 22,5 milhões de Euros ao PDA Mata Atlântica.

¹⁶ No momento de conclusão da pesquisa, o PDA Mata Atlântica, que tem previsão de continuidade até 2010, já havia lançado a Chamada 05, voltada para o apoio a projetos em redes. Por se encontrar em uma etapa incipiente de implementação, esta chamada não foi aqui contemplada para fins analíticos.

ambientais (inter)nacionais presentes no bioma, preconizadas e geridas no âmbito público e privado, podem possibilitar um conhecimento mais detalhado acerca da organização do uso do território Mata Atlântica, das perspectivas de preservação, conservação e restauração do bioma e das possibilidades de participação de “baixo para cima” por parte da sociedade civil.

A cooperação internacional para a Mata Atlântica oferece elementos empíricos que ilustram as estratégias territoriais e as relações de poder em relação ao bioma, envolvendo o Estado brasileiro, as organizações não governamentais ONGs, os países que estabelecem cooperação internacional com o Brasil e as instituições multilaterais internacionais. Ao partimos da premissa de que o bioma da Mata Atlântica é um território delimitado e influenciado por interesses e processos oriundos de várias escalas, buscamos dialogar com o referencial teórico-conceitual da Geografia que versa sobre espaço e poder, capitaneado pela chamada Geografia Política. Neste sentido, acreditamos que a Ciência Geográfica pode contribuir para que sejam realizadas leituras sobre as dinâmicas de cooperação internacional no bioma da Mata Atlântica.

A Geografia Política, que tem no alemão Friedrich Ratzel suas bases clássicas, passa a ser redefinida nas últimas décadas diante da necessidade de se analisar questões complexas que não podem mais serem reduzidas à escala do Estado-nação. Novos processos emergem no cerne da dinâmica capitalista e contribuem para mudanças consistentes no pensamento da Geografia Política, como a reestruturação produtiva, a globalização econômico-financeira, a propagação da ideologia neoliberal e os avanços tecnológicos e científicos, fenômenos esses serão aqui tangenciados como “pano de fundo” mais amplo da problemática de pesquisa. Nesse contexto, a Geografia Política contemporânea traz novas contribuições para a leitura de questões que transcendem as fronteiras dos países e despertam conflitos e interesses plurais que se materializam no espaço em diferentes perspectivas escalares, tomando como pressuposto que o poder não é somente estatal e sim multidimensional, e se manifesta a partir de vários atores e agentes.

Ao contrário dos autores que apregoam o fim da geografia ou do enfraquecimento da mediação espacial nas relações em sociedade (BADIE, 1995), observamos aqui, com a cooperação internacional para a Mata Atlântica, a importância da base geográfica no mundo, confirmando o que muitos geógrafos chamam atenção, ou seja, a significativa importância da dimensão geográfica dos fatos e os desafios de captá-la nos estudos (SOJA, 1993).

De maneira sucinta e objetiva, esta pesquisa pode ser justificada, portanto, a partir dos seguintes pressupostos:

- Há a necessidade de se compreender a problemática da Mata Atlântica levando-se em consideração o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a globalização econômico-financeira, os quais, ao buscarem renovar as possibilidades de acumulação e reprodução do capital, trazem novos ritmos

de produção e consumo e práticas territoriais que implicam problemas ecológicos (como desflorestamento, erosão, poluição, aquecimento global, entre outros).

- Diante do elevado grau de pressão antrópica sobre a Mata Atlântica, torna-se imprescindível analisar como são elaboradas e implementadas as políticas ambientais para o bioma, bem como as dinâmicas relacionais estabelecidas entre os atores nacionais e internacionais que fazem parte da formulação ou implementação das mesmas.

Tendo como base o exposto acima, algumas das questões que despertam o nosso interesse são as seguintes:

- A partir da análise dos processos de ocupação e formação econômica do Brasil e do estabelecimento do arcabouço jurídico-normativo para o bioma, quais relações de poder e conflitos sobre o uso do território podem ser identificadas na Mata Atlântica?
- Como atores nacionais e internacionais se interagem politicamente para negociar e implementar, por meio da cooperação internacional, políticas e projetos voltados para a conservação, preservação e restauração do bioma da Mata Atlântica?
- Que possibilidades o arcabouço teórico da Geografia Política e os conceitos de território, poder, cooperação internacional e participação suscitam ao serem utilizados para a interpretação da problemática da Mata Atlântica?

OBJETIVOS

O objetivo geral da presente pesquisa é contribuir para uma maior e melhor compreensão acerca da delimitação geográfica e da organização do uso do Bioma da Mata Atlântica, considerando os processos de negociação e implementação da cooperação internacional e os múltiplos atores que atuam nas escalas internacional, nacional e local.

Os objetivos específicos deste estudo são:

1. Discutir os nexos derivados da articulação dos conceitos de território, poder, cooperação

internacional e participação e dos pressupostos teórico-conceituais da Geografia Política.

2. Estudar o processo de formação sócio-econômica, ocupação territorial e de estabelecimento do marco jurídico-normativo para o Bioma Mata Atlântica.
3. Analisar os processos de negociação entre o Brasil e a Alemanha e a implementação do Subprograma PDA Mata Atlântica (PPG7) no período de 2005-2008.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Propõe-se inicialmente uma revisão da literatura a respeito da relação homem e natureza e como esta vem se alterando ao longo da história, em particular, com o desenvolvimento da racionalidade técnico-científica que dá suporte ao modo capitalista de produção. Considerando que uma mudança paradigmática na relação homem natureza se dá na Mata Atlântica com a chegada dos portugueses em terras brasileiras em 1500, discorreremos sobre o processo de ocupação do território brasileiro e de formação econômica do país. Dessa forma, foram utilizados como referência estudos que versam sobre os processos de ocupação e formação econômica do Brasil e como estes influenciam gradualmente na destruição da Mata Atlântica.

A legislação ambiental federal brasileira que diz respeito à Mata Atlântica foi revista, com destaque para os principais elementos provenientes de leis federais, decretos federais, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente e a própria constituição, buscando compreender como esses atos jurídicos influenciaram o ordenamento legal do uso do território Mata Atlântica.

Esse estudo utiliza-se de revisão bibliográfica da literatura sobre os conceitos de território, poder e participação, considerando reflexões oriundas de distintas áreas do conhecimento como, por exemplo, Ecologia, Ciências Sociais, Ciência Política, o Direito e as Relações Internacionais, além, é claro, da própria Geografia. Reconhecendo a importância da Ciência Geográfica para analisar as questões ambientais contemporâneas, em especial no que tange à problemática da Mata Atlântica, são analisados pressupostos teórico-conceituais presentes na Geografia Política clássica e na Geografia Política contemporânea, admitindo na última um fértil campo acadêmico capaz de contemplar em seus debates teórico-conceituais a redefinição do papel do Estado nas últimas décadas do século XX e os múltiplos atores que atuam na gestão do território. Buscamos identificar, portanto, elementos válidos nas discussões da Geografia Política e a aplicabilidade destes ao estudo em tela.

As transformações que ocorrem com o desdobrar no século XX e contribuem para a mudança do pensamento da Geografia Política são também consideradas, como a reestruturação produtiva, a intensificação da globalização econômica e financeira, o fortalecimento da ideologia neoliberal e o

desenvolvimento científico-tecnológico das grandes potências mundiais. Esses processos correspondem a um movimento dialético, que se, por um lado gera concentração de poder em alguns países e suas empresas, por outro enseja resistências, lutas contra-hegemônicas e novas territorialidades.

O PPG7 é abordado por intermédio da análise do Subprograma PDA Mata Atlântica, a linha de cooperação internacional com apoio da Alemanha que é a mais significativa intervenção internacional já realizada no bioma. Para analisar o PDA Mata Atlântica, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o processo histórico de negociação desse Subprograma, bem como uma identificação de elementos centrais subjacentes à implementação dos seus projetos, evidenciando o relevante papel da sociedade civil tanto em termos da pressão à cooperação internacional para destinar recursos para a Mata Atlântica – no período de negociação do PDA Mata Atlântica, no início dos anos 2000 – tanto em relação à implementação dos projetos apoiados.

Visando a identificar as estratégias de ação, interesses institucionais e dinâmicas relacionais estabelecidas entre os atores do PDA Mata Atlântica, uma das técnicas de investigação utilizada foi a realização de entrevistas não diretivas (THIOLLENT, 1987). De setembro de 2007 a março de 2008 foram entrevistados 12 profissionais envolvidos direta ou indiretamente nos processos de negociação e implementação das linhas de cooperação internacional para a Mata Atlântica. Seus cargos são de caráter técnico e gerencial, desempenhando funções como especialistas, assessores, diretores ou gerentes.

A escolha dos entrevistados foi feita utilizando-se do princípio da representatividade entre as instituições partícipes do PDA Mata Atlântica, contemplando um órgão do Governo Federal (Ministério do Meio Ambiente - MMA), um da cooperação internacional (KfW – Banco Alemão para o Desenvolvimento) e um da sociedade civil (RMA). Do MMA, que se constitui como a instância central de coordenação do PDA Mata Atlântica, foram entrevistados representantes do Núcleo da Mata Atlântica e dos Pampas (NAPMA), da Assessoria de Assuntos Internacionais (ASIN), e da Secretaria Técnica do PDA, instituída no âmbito da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR). Para preservar a identidade dos entrevistados, faremos menção aos mesmos ao longo do texto por intermédio de nomes fictícios, embora o nome das instituições das quais fazem parte tenham sido mantidas.

A metodologia de análise política que foi priorizada neste estudo é do tipo compreensiva (interpretativa) utilizando-se como técnicas e instrumentos de coleta, a pesquisa documental, as entrevistas com representantes das instituições envolvidas na cooperação internacional, além da observação tanto de processos de negociação da cooperação internacional como de processos de negociação de instrumentos multilaterais vinculantes e não vinculantes (DEMO, 1989). Na análise documental, buscou-se delinear os principais termos e condições presentes nos atos internacionais relativos ao Subprograma PDA no bioma da Mata Atlântica, desde sua implementação. Foram analisados também os relatórios de execução e avaliação sobre o PDA Mata Atlântica e PPG7, disponibilizados pela Rede de ONGs da Mata Atlântica, Banco Mundial,

Agência Alemã de Cooperação Técnica e Ministério do Meio Ambiente.

A metodologia de análise dos projetos do PDA Mata Atlântica foi iniciada por intermédio de uma etapa de aquisição de dados, que ocorreu de junho de 2007 a janeiro de 2008. Nesse período, foram coletados dados em fontes secundárias sobre os projetos do PDA Mata Atlântica realizados no período de 2005 até janeiro de 2008. A fonte utilizada para a coleta dos dados foi o sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, na seção específica do Subprograma PDA, que disponibiliza os projetos do PDA Mata Atlântica para consulta pública¹⁷. Os responsáveis por alimentar o banco de dados do PDA Mata Atlântica são os técnicos da própria Secretaria Técnica do PDA, instância de coordenação central do Subprograma. Verificamos, por intermédio de consultas aos técnicos daquela Secretaria, que o referido sítio eletrônico consiste em uma base de dados representativa e atualizada do PDA Mata Atlântica e corresponde, portanto, à uma fonte de dados pertinente para subsidiar análises sobre o mesmo.

Para fins metodológicos, consideramos como universo quantitativo de pesquisa a totalidade dos projetos do PDA Mata Atlântica – concluídos ou em processo de implementação – disponibilizados no sítio eletrônico. A data limite de análise foi 31 de janeiro de 2008, sendo os projetos disponibilizados até então considerados como integrantes do universo de análise. Dessa forma, 107 projetos foram identificados e avaliados individualmente a partir de fichas-resumo, que são documentos – presentes no sítio eletrônico – que trazem dados e informações gerais sobre as intervenções, no período de 01 de fevereiro até 03 de abril de 2008.

Na etapa subsequente, selecionamos categorias de dados disponíveis nas fichas-resumo dos projetos que fossem representativas para as discussões da presente pesquisa. A partir do cruzamento dessas categorias de dados, viabilizamos um mapeamento dos projetos do PDA Mata Atlântica com o intuito de subsidiar nossas análises sobre a cooperação internacional para o bioma. Partimos do pressuposto de que a informação geográfica apresenta uma natureza dual (CAMARA et. al., 1999), ou seja, um determinado dado geográfico possui uma localização geográfica (expressa, no nosso caso, pela escala do município) e atributos descritivos (que podem ser representados em um banco de dados).

Com esse propósito, sete categorias de dados dos projetos PDA Mata Atlântica foram escolhidas para suprir as necessidades de informação de nosso estudo: (i) município(s) de realização; (ii) proponente do projeto; (iii) recursos aplicados; (iv) duração das iniciativas (v) linha temática; (vi) atividades desenvolvidas e (vii) público beneficiado¹⁸. Logo em seguida, uma vez definidas as categorias de dados a serem consideradas, os projetos foram classificados em dois grupos:

- (i) válidos e passíveis de posterior análise: 101 projetos continham dados suficientes sobre as sete categorias de dados supracitadas (94% do total).

¹⁷ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pda>>.

¹⁸ Por limitações metodológicas, não pretendemos, nesse momento, fazer uma avaliação qualitativa das iniciativas junto aos “beneficiados”

- (ii) inválidos e excluídos de posterior análise: 06 projetos possuíam informações insuficientes em uma ou mais das sete categorias de dados supracitadas. (6% do total)

Em um segundo momento, os projetos classificados como válidos e passíveis de posterior análise foram sistematizados em um banco de dados que continha as sete categorias. A partir desse banco de dados, foram gerados mapas, gráficos e tabelas com os resultados observados. Utilizamos um Sistema de Informação Geográfica (SIG) por intermédio de programa ArcGIS para gerar 07 mapas na escala de 1:15.000.000.sobre os projetos do PDA Mata Atlântica.

A presente dissertação está organizada em 04 capítulos. No capítulo 1 foram ressaltados os pressupostos teórico-conceituais da Geografia Política clássica e contemporânea, articulando seus elementos com uma discussão sobre territórios, poderes, associativismo, cooperação internacional e participação. No capítulo 2, analisamos o processo histórico de formação, organização e delimitação territorial do bioma, abordando também a questão de proteção das florestas tropicais no Brasil à luz das perspectivas de cooperação internacional para a Mata Atlântica e a consolidação de um sistema internacional multilateral. Por fim, no capítulo 3, discutimos a cooperação bilateral Brasil e Alemanha e negociação e implementação do PDA Mata Atlântica. Como resultados da pesquisa, os projetos de cooperação internacional do PDA Mata Atlântica foram classificados e analisados segundo o perfil, a distribuição geográfica das iniciativas, as linhas temáticas priorizadas, as atividades desenvolvidas, seus principais beneficiados, os montantes de recursos aportados, entre outras características dos projetos. Em seguida, as considerações finais foram elaboradas à luz dos objetivos geral e específicos e problemática de pesquisa proposta.

Para facilitar a compreensão das etapas de pesquisa, sistematizamos, a seguir, os principais procedimentos metodológicos adotados. Esse quadro possui apenas fins ilustrativos, pois as atividades listadas não correspondem a etapas que foram seguidas de maneira linear e independente, sendo estabelecida uma dinâmica dialógica e complementar entre as mesmas ao longo dos três anos (2005-2008) empreendidos na elaboração dessa pesquisa.

Quadro 01: Sistematização dos principais procedimentos metodológicos de pesquisa

| Etapas | Descrição das Principais Atividades |
|--|--|
| Preparação e Análise de Dados Secundários | <ul style="list-style-type: none"> • Revisão documental e bibliográfica sobre Mata Atlântica, ocupação e formação econômico-social do Brasil, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais como um todo e, em particular, o Subprograma PDA Mata Atlântica. • Verificação das principais convenções multilaterais e acordos de cooperação técnica e financeira que dizem respeito à Mata Atlântica, bem como das prioridades de cooperação internacional do Brasil e da Alemanha. • Análise de documentos de planejamento das linhas de cooperação internacional; dos projetos executados por ONGs na Mata Atlântica com financiamento internacional e seus processos de seleção; dos relatórios de progresso e monitoramento das intervenções apoiadas; das revisões de meio termo e das avaliações independentes do PPG-7. |
| Elaboração do Quadro Teórico-Conceptual | <ul style="list-style-type: none"> • Coleta e análise de referencial teórico sobre as alterações das relações homem e meio ambiente e sua correlação com a história de ocupação da Mata Atlântica • Estudo dos autores que versam sobre os processos de ocupação e formação econômico-social do Brasil. • Busca por referencial teórico-conceitual presente em obras da Geografia Política clássica e da Geografia Política contemporânea, suas fragilidades e permanências para o contexto da problemática ambiental vigente. • Verificação de referencial teórico sobre os conceitos de territórios, poderes, participação e cooperação internacional (a última sob a ótica, principalmente, das Relações Internacionais). • Pesquisa em estudos sobre a ordem ambiental multilateral e seus principais temas ambientais. |
| Realização de Entrevistas e observações | <ul style="list-style-type: none"> • Condução de entrevistas individuais e coletivas com representantes do Ministério do Meio Ambiente, cooperação internacional e sociedade civil, a partir de roteiros entrevistas semi-estruturados. • Observação em processos de negociação internacional de projetos de cooperação (bilaterais e multilaterais) e de tratados multilaterais. |

| | |
|---|--|
| Sistematização de Entrevistas e Documentos | <ul style="list-style-type: none">• Identificação de elementos comuns e contraditórios a partir das falas dos entrevistados sobre os processos de negociação e implementação do PDA Mata Atlântica• Análise do PPG7 e do Subprograma PDA Mata Atlântica buscando descrever e explicar os processos decisórios e de gestão interinstitucional, a multiplicidade de atores públicos e privados, nacionais e internacionais e as possibilidades de participação da sociedade civil nos processos decisórios.• Análise de 107 projetos aprovados pelo Subprograma PDA Mata Atlântica, com base em fichas-resumo disponibilizados pela Secretaria Técnica do PDA• Georreferenciamento dos projetos aprovados pelo Subprograma PDA Mata Atlântica em software ArcGIS, com geração de 07 mapas temáticos a partir da unidade básica dos municípios (geocódigos). |
| Reflexões Analíticas | <ul style="list-style-type: none">• Conclusões finais à luz do referencial teórico-conceitual e empírico e os resultados obtidos com a análise sobre a negociação e implementação do PDA Mata Atlântica. |

Fonte: autor

2 GEOGRAFIA POLÍTICA, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PARTICIPAÇÃO

A Geografia Política caracteriza-se por uma ampla gama de estudos, autores e elementos teórico-conceituais desenvolvidos desde o final do século XIX à contemporaneidade, constituindo um relevante instrumental analítico que vêm ganhando força frente à complexidade do mundo em que vivemos. Diante das múltiplas definições sobre Geografia Política que serão aqui destacadas, fica evidente a riqueza epistemológica consubstanciada pelas várias abordagens e aproximações teórico-conceituais que surgem na área das Ciências Sociais e se remetem, de maneira direta ou indireta, à “geografização da política” e a “politização da geografia”.

A análise política do território é um desafio cada vez mais complexo para a Geografia Política, uma vez que a dimensão política dos fatos adquire um caráter cada vez mais transversal e influencia de distintas maneiras as questões e as políticas espaciais contemporâneas. Reconhecendo que a inter-relação e a interpenetrabilidade entre três elementos (atores, territórios e poderes) representa um relevante campo de abordagem e leitura geográfica, dialogamos com a perspectiva de que “é na relação entre a política – expressão e modo de controle dos conflitos sociais – e o território – base material e simbólica da sociedade – que se define o campo da geografia política” (CASTRO, 2005, p. 15-16). As reflexões de Castro nos indicam que a Geografia Política corresponde a:

um conjunto de idéias políticas e acadêmicas sobre as relações da geografia com a política e vice-versa. O conhecimento por ela produzido resulta da interpretação dos fatos políticos, em diferentes momentos e em diferentes escalas, com suporte numa reflexão teórico-conceitual desenvolvida na própria geografia ou em outros campos como a ciência política, sociologia, antropologia, relações internacionais etc. (CASTRO, 2005, p.17).

A história da Geografia Política como uma disciplina apresenta distintos momentos, os quais podem ser divididos, de maneira geral, em três períodos (JONES *et al.*, 2004)¹⁹: ascendência, do final do século XIX à Segunda Guerra Mundial; recrudescimento, da década de 1940 até 1970; e revitalização, da década de 1970 até a atualidade. O entendimento sobre os contextos históricos presentes nesses momentos é fundamental para a compreensão do desenvolvimento do debate da Geografia Política.

Diante da amplitude do referencial teórico-conceitual da Geografia Política, considerações sobre o surgimento e desenvolvimento dessa disciplina e suas correlações com os conceitos de território e poder são apresentadas a seguir, adentrando o fértil campo de debates acadêmicos que circundam a temática. Assim, discutimos a mudança na concepção da Geografia Política clássica, voltada para o Estado, para a Geografia Política contemporânea, da qual fazem também parte

¹⁹ Apesar de proporem essa periodicização, Jones et al. (2002) fazem uma ressalva ao enfatizarem que a trajetória dos pensamentos e escritas da geografia política são muito mais antigos e nos remetem a autores clássicos como Aristóteles (Grécia Antiga, cerca de 2.300 anos atrás) e Estrabão (em análises sobre o Império Romano, no século I A.C.).

vários atores não estatais. Os conceitos de cooperação internacional e participação são também agregados ao debate proposto neste capítulo.

2.1 Pressupostos teórico-conceituais da Geografia Política Clássica à Geografia Política Contemporânea

2.1.1 A Geografia Política Clássica

O pensamento da Geografia Política clássica teve seu desenvolvimento inicial na virada do século XIX para o século XX, em meio ao contexto de disputas políticas e econômicas que envolveram as potências imperialistas européias que lutavam pela hegemonia mundial²⁰ (COSTA, 1992). Destacam-se, nas relações internacionais daquela época, a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana, em 1871, e a emergência da Alemanha unificada como a maior potência européia, o que influenciou as relações de poder mundiais até então equilibradas pelo Congresso de Viena e o sistema instituído a partir dele²¹ (CERVO, 2001).

Os interesses geopolíticos do período de 1871 até a Primeira Guerra Mundial não estavam restritos ao âmbito de um Estado ou de outro, sendo concernentes à escala global na medida em que os Estados buscavam acesso para além de suas fronteiras, principalmente às colônias da África e aos territórios da Ásia. Os embates e disputas que foram então forjados tinham caráter eminentemente territorial e centrado na busca pela manutenção e ampliação de poder político e econômico do sistema internacional dos Estados de matriz européia e capitalista, cujas bases foram dadas pelos Tratados de Westphália²². Surgidos em 1648, os Tratados institucionalizaram as idéias modernas de soberania territorial e relação interestatal, atribuindo aos Estados não só seus estatutos jurídicos, políticos e institucionais, mas suas existências enquanto unidades físicas e territoriais (VISENTINI, 2002). Podemos considerar que a “Paz de Westphália” representa o marco zero do sistema internacional, estabelecendo “regras de coexistência entre os vários Estados” (HURREL, 2000).

O contexto internacional que serviu de pano de fundo para o surgimento da Geografia Política clássica foi marcado pelo desenvolvimento capitalista e os distintos graus de industrialização dos países, em um gradual processo de entrelaçamento da economia mundial e das relações estatais

²⁰ O sistema europeu pós 1871 era hierarquizado e dividido entre um bloco central, formado por Alemanha, França, Grã-Bretanha, Rússia e Áustria-Hungria, e blocos secundários e terciários de poder (WIGHT, 1985; DÖPCKE, 1997).

²¹ O Congresso de Viena foi encontro realizado na Áustria em 1814, em decorrência da derrota de Napoleão Bonaparte, a partir do qual foi assinado o Tratado de Paris e configurou-se a nova ordem internacional mundial que prevaleceria de 1814-1871, com o protagonismo das nações que venceram as tropas napoleônicas. O Congresso de Viena trouxe redefinições no mapa político da Europa, mediante, por exemplo, a concessão de parte de território da Alemanha e da Itália à Prússia e à Áustria (KISSINGER, 1999; CERVO, 2001).

²² Os Tratados de Westphália colocaram fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) na Europa, o principal conflito religioso e político do século XVII (VISENTINI, 2002).

(DÖPCKE, 1997). O predomínio europeu no mundo foi permeado pelo acirramento dos nacionalismos naquele continente e pelo crescimento da tensão militar mundial, que intensificou a preocupação de sobrevivência dos Estados no sistema internacional belicoso e anárquico²³. Assim, fatores como as formações físicas e a localização geográfica dos Estados “amigos” e “inimigos” passaram a ganhar destaque no pensamento estratégico geopolítico, evidenciando que os primeiros estudos da Geografia Política clássica estiveram fortemente ligados às tensões internacionais (COSTA, 1992). Com o advento da Primeira Guerra Mundial e da Segunda Guerra Mundial, novas configurações de poder surgiram e influenciaram os estudos da Geografia Política clássica.

A Geografia Política clássica, portanto, surgiu na Alemanha no final do século XIX e apresenta Friedrich Ratzel como o seu maior expoente, um dos grandes responsáveis pela afirmação desse campo de conhecimento dentro das Ciências Sociais. A Geografia Política ganhou proeminência por meio de duas obras ratzelianas, denominadas “Antropogeografia” e a “Geografia Política” (CASTRO 2005). As idéias capitaneadas pelo pensamento ratzeliano consubstanciam uma Geografia voltada para o homem e para o Estado, o último tomado como um ente orgânico e vivo. Para Ratzel, o solo corresponde ao território nacional, sendo responsável por vincular os diversos grupos sociais existentes (povo) em um determinado espaço de poder, sob o arcabouço do Estado-nação (COSTA, 1992). A proposta ratzeliana sugeria dois conceitos-base: o de território – porção da superfície apropriada por grupos humanos - e o de espaço vital – necessidade territorial da sociedade a partir de sua composição tecnológica, demográfica e natural (MORAES, 1990).

O pensamento de Ratzel embasa os anseios nacionais em favor da conquista da saída para o mar, do pangermanismo e do “alargamento do horizonte geográfico” (COSTA, 1992, p.41). Assim, segundo a leitura ratzeliana, o elemento “extensão do território” e os seus recursos naturais importavam significativamente para a afirmação do poder estatal, constituindo um equilíbrio proporcional entre a população e os recursos oferecidos pelo território para atender às suas necessidades. A abordagem ratzeliana possui, assim, um grau considerável de determinismo físico e pressupõe a existência de uma relação entranhada entre o solo e o Estado, remetendo-nos à conjuntura do expansionismo alemão no início do século XX (COSTA, 1992).

Paralelamente aos pensamentos precursores da Geografia Política clássica, surge a expressão “geopolítica”, cunhada pelo sueco Rudolf Kjéllen, em 1905, como o ramo da Ciência que estuda o Estado enquanto um organismo dinâmico, com vida própria, que busca e exerce o poder com base em características geográficas (COSTA, 1992). O termo “geopolítica” foi inicialmente empregado por Kjéllen com base no pensamento de Ratzel sobre Estado e poder, preconizando que o grande poderio

²³ A noção de anarquia aqui entendida refere-se à ausência de um governo central, ou seja, no qual não há a existência de uma subordinação formal, autoridade política mundial ou princípios normativos ordenadores da totalidade (BULL, 1997).

do Estado era determinado por questões como a extensão territorial e a coesão interna, fatores estratégicos que poderiam ser determinantes para um Estado bem sucedido (AZEVEDO, 1955).

Os estudos geopolíticos do começo do século XX receberam as contribuições do geógrafo inglês John Mackinder, que partia do princípio de que o mundo correspondia a um sistema fechado, com relações políticas e econômicas que efetivamente se davam em escala global. Para o autor, o grande diferencial geopolítico – que deveria ser estrategicamente observado pela Inglaterra na disputa pela hegemonia mundial – era o poder terrestre, ou seja, a capacidade do Estado em controlar e dominar suas ameaças a partir da conquista de uma área central e extensa, chamada pelo autor de área pivotal ou *heartland* (MELLO, 1999).

O general-geógrafo Karl Haushofer foi um dos grandes pensadores da escola geopolítica alemã, tendo como base os pressupostos ratzelianos e os fundamentos geopolíticos de Kjellen (MATTOS, 2002). O elemento geopolítico de conquista de territórios, vista sob o prisma de apropriação estatal de espaços geográficos, foi ressaltado como de grande importância estratégica por Haushofer. A conquista de novos territórios seria decisiva, dessa maneira, para a afirmação do Estado e de sua capacidade de auto-sobrevivência, garantindo os interesses nacionais no sistema internacional. (COSTA, 1992).

No debate geopolítico clássico, figurou ainda o autor Nicholas Spykman, cujas reflexões influenciaram a política externa americana após a 2ª Guerra Mundial, fez críticas a Haushofer e traçou estratégias geopolíticas para a afirmação dos Estados Unidos no cenário internacional da época²⁴. Para ele, era imprescindível levar em consideração políticas destinadas não apenas ao Estado americano, mas às regiões de tensões mundiais. Como elemento de importância geopolítica, destaca-se para Spykman o poder aéreo e a relevância estratégica deste para conferir maior capacidade de domínio territorial por parte das potências mundiais.

Já de acordo com os pressupostos defendidos pelo almirante americano Alfred Mahan, o poderio naval torna-se o elemento geopolítico mais relevante para o quadro das relações internacionais, na medida em que o espaço marítimo é fluido e constitui redes políticas, sociais e econômicas de grande relevância para o exercício do poder. A capacidade de ação de um Estado em relação ao mar seria influenciada por um envolvimento maior de sua população com as questões oceânicas. Dessa forma, considera-se o estabelecimento de pontos de apoio geograficamente estratégicos, capazes de articular os mares e as terras em função do desenvolvimento da nação (COSTA, 1992).

²⁴ Após a segunda guerra mundial, observa-se o fortalecimento da união entre Estados Unidos e União Soviética e a afirmação de uma ordem internacional bipolar caracterizada por uma intensa disputa pela hegemonia no globo, conhecida como Guerra Fria, que se estendeu no momento pós-guerra até o final dos anos 1980 (MAGNOLI, 2004).

No Brasil, os primeiros estudos sobre geopolítica aparecem nas décadas de 1920 e 1930 por diversos autores interessados no assunto, amplamente influenciados pelos autores geopolíticos clássicos citados acima. Referências sobre o pensamento geopolítico brasileiro podem ser encontradas em Golbery de Couto e Silva (1957; 1967; 1981), Meira Mattos (1990; 2002), Everardo Backheuser (1952) e em obra de Shiguenoli Myamoto (1995), que apresenta uma proposta de síntese do pensamento geopolítico brasileiro.

Na Geografia Política clássica, produzida na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, houve o domínio de um forte viés naturalista do conhecimento, influenciado pelo pensamento nacionalista apropriado por geopolíticos como Ratzel, Mackinder e Spykman (AGNEW, 2002). Os acadêmicos que lançaram as bases clássicas desse ramo do saber geográfico e que posteriormente a desenvolveram, refletiram durante décadas o pensamento das grandes potências mundiais. A Geografia Política clássica é uma geografia dirigida ao Estado, levando em consideração uma única escala, ou seja, o prisma do poder estatal.

Apesar da pluralidade de perspectivas encontradas na Geografia Política clássica, ao analisarmos seus autores tradicionais observamos o paradigma positivista como a opção teórico-epistemológica predominante. As idéias de valorização da posição geográfica dos Estados e das riquezas naturais presentes no território são ressaltadas sob a ótica da organização e administração do Estado. Nas palavras de Mattos, “a Geopolítica é produto da evolução da observação gradual da ação do homem na exploração do meio natural, percorrendo o caminho iniciado no estágio de atenção normativa até se consolidar em conhecimento sistemático e, daí, em teoria positiva”. (MATTOS, 2002, p.17).

O entendimento de poder comumente presente na Geografia Política clássica é substancialmente estatocêntrico e fundamentado nos princípios do Realismo Político clássico²⁵, influenciados por filósofos como Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes, entre outros. Nessa ótica, os autores geopolíticos clássicos concebem a busca pelo poder por intermédio da ação unitária e racional do Estado no espaço mundial, como uma necessidade legítima e inerente à defesa do interesse nacional, ou seja, em nome do povo que constitui seu Estado-nação. Na análise geopolítica clássica, “poder e estratégias de controle e dominação a partir do território controlado pelo Estado nacional eram questões sempre implícitas (...)” (CASTRO, 2005, p. 19).

A soberania jurídica do território, atribuída ao monopólio do Estado, o coloca como agente privilegiado de domínio territorial, ficando o poder das demais escalas praticamente desconsiderado de qualquer análise da Geografia Política clássica (CLAVAL, 1999a). Dessa forma, a idéia central

²⁵ Os realistas defendem que o Estado é o único ator relevante na política internacional, sendo a agenda internacional pautada pelas questões de segurança nacional e capacidade de ação militar para organizar a ordem mundial. Segundo os pressupostos realistas, o uso da força e a acumulação de poder são imprescindíveis aos Estados para garantirem sua soberania e sobrevivência diante de inimigos hostis (GUZZINI, 1998).

fortemente presente na vasta literatura tradicional é o da Geografia Política entendida como “instrumento de poder do Estado nacional sobre o território” (STEINBERGER, 1997, p. 91).

Não obstante, a relação entre Território e Nação, mediada somente pelo agente estatal, não mais dá conta de elucidar a territorialização e desterritorialização de diversos atores e a imbricada rede de relações de poder subjacentes às complexas dinâmicas sociais e territoriais presentes na atualidade. Becker (2005a) dialoga com esse raciocínio e complementa ressaltando a importância dos processos de tomada de decisão concernentes ao uso do território. De acordo com a autora,

A geopolítica sempre se caracterizou pela presença de pressões de todo tipo, intervenções no cenário internacional desde as mais brandas até guerras e conquistas de territórios. Inicialmente, essas ações tinham como sujeito fundamental o Estado, pois ele era entendido como a única fonte de poder, a única representação da política, e as disputas eram analisadas apenas entre os Estados. Hoje, esta geopolítica atua, sobretudo, por meio do poder de influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território (...). (BECKER, 2005a, p.71).

Face aos novos desafios para a Geografia Política contemporânea, cabe aqui indagar: Quais elementos podem ser destacados no processo de mudança do pensamento da Geografia Política? Vários autores trazem reflexões, que ao serem retomadas, sugerem possíveis respostas para essa pergunta e tangenciam questões relacionadas, principalmente, à discussão sobre poderes, atores, territórios e política. Um esforço neste sentido é realizado a seguir, buscando sintetizar algumas questões que são fundamentais para pensarmos a Mata Atlântica e a cooperação internacional sob uma perspectiva referenciada pela Geografia Política contemporânea.

2.1.2 A Geografia Política Contemporânea e os elementos de mudança no pensamento geopolítico

A Geografia Política passa por uma renovação nas últimas décadas e ganha uma posição de maior destaque nos estudos acadêmicos (CASTRO, 2005). De fato, as transformações ocorridas ao longo do século XX²⁶, somadas aos debates epistemológicos internos à geografia, propiciam ao campo da Geografia Política novos desafios e oportunidades para dialogar com outras áreas do conhecimento e renovar sua capacidade de compreensão da realidade. A multiplicidade de atores, fatores e processos que influenciam e tencionam a formação e organização de territórios passa a ser, portanto, elemento-chave na concepção da Geografia Política contemporânea. “Hoje, seria mais adequado dizermos que a Geografia Política abrange o estudo das relações de poder sobre o território que se manifestam pela interação de vários atores, além do Estado” (STEINBERGER, 1997, p.91).

²⁶ Entre estas, podemos citar a redefinição do papel do Estado na Globalização, à reestruturação econômica e a emergência de múltiplos atores sociais e políticos, além da crise ambiental, elementos tangenciados no estudo.

A revitalização da Geografia Política ocorre principalmente nas décadas de 1970, 1980 e 1990, após um período de recrudescimento teórico revertido com o fortalecimento de estudos da disciplina que versam sobre o território enquanto origem e táticas do poder, a partir de uma multiplicidade de temas e métodos de análise (CASTRO, 2005). A ampliação do campo de estudo da Geografia Política é acompanhada da redefinição do sentido prático e teórico da disciplina, processo esse que reflete o fortalecimento do poder de ação de vários atores diante da complexidade das questões contemporâneas. Na interpretação de Steinberger (1997), o conjunto formado pelas “relações de poder – atores – território” consiste na base epistemológica dessa “nova” Geografia Política, a qual dialoga com várias escalas e territorialidades. A autora pondera que:

(...) ao estendermos a clássica idéia de Geografia Política como instrumento de poder do Estado nacional sobre o território, para uma Geografia Política de relações de poder de vários atores sobre o território, ela pode ser vista não mais como instrumento, mas como instrumentadora de outros domínios territoriais, nos quais se inclui o regional, o local e o internacional, além do próprio nacional. (STEINBERGER, 1997, p. 92).

A transição do pensamento da Geografia Política clássica para o pensamento contemporâneo não se deu de maneira brusca ou por meio de uma ruptura epistemológica clara, mas sim de forma gradual e influenciada pelas profundas transformações do cenário mundial ao longo do século XX (ARRIGHI, 1996). Entre essas transformações, é importante citar não apenas as duas guerras mundiais e o advento da Guerra Fria – que mudaram a configuração de poder mundial. Além disso, a crise de 1929 e a reestruturação econômica por meio da passagem do modelo toyotista /fordista para o modelo de acumulação flexível também são fatores marcantes e decisivos para o reordenamento mundial (HARVEY, 1993).

A reestruturação produtiva é acompanhada de transformações em outras esferas da vida social, tendo em vista que a indústria contemporânea tenta imprimir formas mais flexíveis de sobrevivência organizacional à luz da crescente competitividade mercadológica. Isso pode implicar, segundo Costa (2000), formas diferenciadas de acesso da população ao ambiente construído, condicionado, em grande parte, pela natureza das relações de produção e de trabalho. Nas palavras da autora:

Além das mudanças ocorridas na esfera da produção, geralmente identificadas como pós-fordismo ou acumulação flexível, outras igualmente importantes se dão nos níveis social, político e cultural. A natureza e o alcance de tais transformações não são homogêneos no tempo ou no espaço, pois, embora algumas tendências comuns possam ser apontadas em termos de mudança tecnológica, relações capital-trabalho ou papel do Estado, têm sido diferenciadas as respostas produzidas pela sociedade frente a esse conjunto de transformações. (COSTA, 2000, p.192).

Os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas, especialmente os relacionados às áreas da informática e da biotecnologia, trouxeram alterações substanciais não só no meio ambiente,

mas também nas relações sociais e de poder, com o domínio do homem sobre a natureza e do homem pelo próprio homem (PORTO-GONÇALVES, 2006). Nesse sentido, a globalização econômica, mais do que uma tentativa de homogeneização mercantil-monetária das relações internacionais, gera uma interdependência assimétrica a partir da concentração de poder em países hegemônicos e suas empresas, caracterizando, segundo Porto-Gonçalves (2006), um “sistema-mundo moderno-colonial” no qual prevalece o domínio europeu e americano sobre outras culturas e outros povos²⁷.

A criação de mecanismos globais de governança econômica – apoiados em organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o G-7 – influenciam a economia mundial e apóiam as reformas de desregulamentação dos mercados e a liberalização dos fluxos de capitais. De acordo com Porto Gonçalves:

Desde fins da Segunda Guerra Mundial vem sendo gestado um novo padrão internacional de poder que se configura com a importância cada vez maior das grandes corporações empresariais transnacionais, em termos institucionais num conjunto de entidades supranacionais como a ONU, o FMI, o BID, o BIRD e, em termos mais especificamente econômicos, nos Acordos de Bretton Woods. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 34).

As grandes corporações multinacionais se projetam internacionalmente a partir do domínio de processos produtivos inovadores, do investimento em pesquisa e desenvolvimento, e em tecnologias modernas e sofisticadas. O conhecimento técnico e científico é utilizado para descobrir e utilizar novos materiais e substâncias que são registradas e passam a figurar nas cadeias produtivas sob controle e anuência dos detentores da patente (PORTO-GONÇALVES, 2006). Além disso, contribui para a concentração de poder internacional a propriedade dos meios de comunicação em massa internacionais, restrito a grupo de empresas que ficam responsáveis por pautar fluxos de informação que cruzam as fronteiras dos Estados e são levados ao conhecimento de milhões de indivíduos no mundo todo (STEINBERGER, 2005).

O papel do Estado é redefinido com o advento da globalização econômica e do desenvolvimento da ideologia neoliberal, traduzindo-se na preconização do “Estado mínimo”. As reformas propaladas pelo Consenso de Washington nas décadas de 1970-1980, ressaltadas por organismos financeiros multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, passam a ser condicionamentos *sine qua nom* para a obtenção de crédito internacional e para o desenvolvimento dos Estados Nacionais. A perspectiva de liberalização de mercados é assim reforçada, afetando a capacidade de intervenção de muitos dos Estados na esfera pública. Os agentes privados adquirem uma significativa capacidade de “interferir, autonomamente, nos processos que mais lhes interessam” (ROCHA, 2007, p.443).

²⁷ A esse respeito, Huntington (1997) sugere que na ordem mundial atual as civilizações seriam os agrupamentos mais importantes do mundo em detrimento dos blocos antes presentes na Guerra Fria, evidenciando, segundo o autor, que as clivagens entre os Estados-nações são substituídas pelos embates entre as civilizações.

O desenvolvimento da globalização, da reestruturação produtiva e das políticas neoliberais, é acompanhado de fenômenos como “a reorganização dos setores industriais, a tendência à perda das conquistas sociais, a precarização das condições de trabalho, a vulnerabilização das condições de segurança industrial e a fragilização das resistências e ação coletiva” (DRUCK e FRANCO, 1997, p.24). A globalização está imersa, por conseguinte, em contradições, sendo acompanhada da intensificação de processos como a concentração da propriedade, da renda e do poder, o que traz consideráveis desigualdades na esfera das sociedades nacionais. Além disso, a perspectiva do mercado, construção histórica do nosso tempo, passa a assumir todos os domínios da vida social, conforme assinalado por Seabra:

O mercado se mundializou e se mostra profundamente diversificado; mercado de capitais, de matérias-primas, de energia, de mão de obra, de técnicas, de bens de consumo duráveis, de obras de arte, de signos, de informação(...) tudo pode virtualmente chegar ao mercado. (SEABRA, 1996, p. 82).

O predomínio do mercado e da globalização não traz um compartilhamento “global” dos benefícios oriundos da intensificação dos fluxos internacionais de bens, serviços, pessoas, idéias e informação, entre outros. Neste sentido, Chesnais (1995) pondera que é mais adequado chamar o fenômeno da globalização de “mundialização do capital”, pois este está ligado ao próprio regime de acumulação do capital. Segundo o autor, “o conteúdo efetivo da globalização é dado não pela mundialização das trocas, mas pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industriais quanto financeiras” (CHESNAIS, 1995, p.04).

Face às mudanças e assimetrias mundiais há também a emergência de novos movimentos sociais e identidades coletivas (SADER, 1988), com uma multiplicidade de interesses, agendas, estruturas de organização e estratégias de ação que surgem em múltiplas escalas, ora se contrapondo ao Estado ou atuando em parceria com este (GOHN, 2000). As mudanças na Geografia Política acompanham os redesenhos nas próprias estruturas e nas capacidades de ação e de inter-relação entre os Estados-nação, o mercado e a sociedade civil.

A globalização, portanto, não é completa e coexiste com a presença de poderes e territórios alternativos, condição exposta por Haesbaert, que nos chama a atenção para o surgimento de “micropolíticas’ capazes de forjar resistências menores – mas não menos relevantes – em territórios alternativos que tentam impor sua própria ordem”. (HAESBAERT, 2002, p. 14-15) Esse debate é retomado por Steinberger (2006), que sublinha que “o Estado de agora não pode ser mais aquele que desconhecia a existência de poderes plurais (...) ou dos interesses contra-hegemônicos de novos sujeitos sociais (...)” (STEINBERGER, 2006, p. 30).

A globalização traz implicações para o meio ambiente de várias maneiras. Uma delas é que, com a evolução histórica dos impactos sócio-ambientais das atividades humanas e dos riscos

industriais (BECK, 1992), processos industriais poluentes e intensivos em recursos naturais têm “migrado” para países em desenvolvimento. A produção “suja” passa a beneficiar-se das vantagens locais tradicionais existentes no mundo, como mão de obra barata e disponibilidade de terras, e de outras vantagens que ganham uma maior importância no cenário atual, como os distintos graus de restrições ambientais (TORRES, 1993; DRUCK e FRANCO, 1997). Com a existência de metas restritivas de emissão de gases de efeito estufa no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima, a prática de “exportar” as atividades poluentes representa uma alternativa para países desenvolvidos, que viabilizam um produto final a partir da produção de vários de seus componentes em diferentes lugares.

Por unificar mercados regionais, facilitar o trânsito de mercadorias e influenciar os comportamentos de consumo de distintas sociedades (PORTO-GONÇALVES, 2006), a globalização também gera pressões sobre as riquezas naturais em escala global, forjando usos do território voltados para o mercado que trazem implicações nas realidades produtivas locais. Um exemplo, nesse sentido, é a questão dos agrocombustíveis e seus impactos sociais e ambientais nas escalas locais que o produzem. Essa discussão, marcada por contradições e conflitos, ganhou evidência nos últimos anos diante da necessidade de se encontrar alternativas energéticas para a matriz de base fossilista, questionadas pela elevação do preço internacional do petróleo e pela intensificação do problema imposto pelas mudanças do clima (LASCHEFSKI, 2008).

A partir das considerações dos autores aqui destacados, observamos a pluralidade de desafios para a Geografia em suas incursões analíticas sobre o território, uma vez que existem constantes processos que o configuram e reconfiguram, dos quais múltiplos atores são partícipes. Assim, “embora um tanto atrasada, a geografia tem diante de si a tarefa de reincorporar o papel dos atores sociais e das instituições políticas e o modo como estes plasmam territórios, produzem e reproduzem desigualdades, ou, ao contrário, em que circunstâncias e em que espaços são capazes de atuar para reduzi-las”. (CASTRO, 2005, p. 279). Tendo em vista a importância do conceito de território em nossa análise, passamos a algumas considerações da literatura que se ocupa em estudá-lo.

2.2 Reflexões teórico-conceituais sobre o território

A categoria território vem sendo amplamente estudada dentro das Ciências Sociais por meio de uma pluralidade de noções e perspectivas que se inserem em campos como Antropologia, Sociologia, Geografia, Ciência Política e Relações Internacionais. Sob distintos espectros de análise, pode-se fazer menção ao território em relação aos limites jurídico-políticos do Estado-nação, por exemplo, ou aos laços de identificação de determinado grupo social com o espaço, ou seja, o território enquanto “espaço vivido” e simbolicamente apropriado pelos grupos sociais e indivíduos.

Reconhecendo a pluralidade de concepções sobre o território, Haesbaert (2006) sugere a existência de duas perspectivas que são as mais comuns nos estudos que abordam o território como objeto de estudo. A primeira delas, a materialista, é a mais difundida, “dizendo respeito à terra e, portanto, ao território como materialidade” (HAESBAERT, 2006, p.42). O autor sugere que essa perspectiva se divide em três vertentes: a naturalista (território natural, como o proposto pela Etologia²⁸), a jurídico-política (normas e regras determinando os contornos e as práticas territoriais) e a econômica (território enquanto fonte objetiva de recursos, ou seja, que enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas e suas implicações territoriais). Já a outra perspectiva, segundo Haesbaert, está baseada nos “sentimentos que o ‘território’ inspira (por exemplo, de medo para quem dele é excluído, de satisfação para aqueles que dele usufruem ou com o qual se identificam)” (HAESBAERT, 2006, p. 43).

O território desponta como objeto de estudo cada vez mais amplamente endereçado no âmbito da Geografia. A retomada dos estudos acerca do território se dá em decorrência de questões internas e externas à Ciência Geográfica, em função, por exemplo, das profundas mudanças do mundo contemporâneo – que redimensionam o significado atual do território – bem como os debates epistemológicos presentes na Geografia (MORAES, 1983). Em outras palavras, a Geografia é “testemunha de uma profunda transformação do mundo, e de uma mutação correlata das maneiras de compreendê-lo” (CLAVAL, 1999a, p. 07).

Com as transformações posteriores à 2ª Guerra Mundial, como a globalização, Santos (2002, p.87-88)²⁹ observa que o “território passa por um processo de resignificação e fica ainda mais importante, ainda que uma propaganda insidiosa teime em declarar que as fronteiras entre Estados já não funcionam e que tudo, ou quase, se desterritorializa”. Nesse contexto, é necessário considerar a existência de pressões de todo tipo para influir na decisão dos Estados sobre o uso de seus territórios, conforme destacado por Porto-Gonçalves:

Nunca os lugares e os territórios foram tão importantes quanto nesse período histórico em que aqueles que determinam seu uso menos se fazem presentes nos lugares que sofrem suas ações, se mostram menos visíveis os que vêem-sem-ser-vistos (...). (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 135).

As argumentações de Santos, Becker e Porto-Gonçalves, apenas para citar alguns autores, valorizam a importância do território e seu papel central na contemporaneidade. A perspectiva de valorização do território contraria Badie (1996), que defende uma superação das distâncias e do

²⁸ Na Etologia, ramo da Ciência que estuda o comportamento animal, o território está basicamente ligado à área de influência e domínio de uma determinada espécie. (HAESBAERT, 2006).

²⁹ Para Milton Santos (2000), a globalização pode ser entendida como o estágio máximo do processo de internacionalização do sistema capitalista.

próprio espaço em processos de desterritorialização, tendo em vista a globalização desencadearia uma mundialização das sociedades e, conseqüentemente, o “fim dos territórios”.

Para reconhecermos as complexidades do território faz-se necessário retomar as análises e discussões sobre o próprio espaço, entendido por Steinberger (2006) como “berço do território e do ambiente”. Nesse sentido, remetendo-se principalmente à obra de Milton Santos³⁰, Steinberger nos chama a atenção para o fato de que “ao lado do território, o meio ambiente foi entendido como base da reprodução ampliada da própria reprodução humana, ou seja, do significado da vida que não pode subordinar-se à lógica da reprodução econômica e sim da produção em um sentido mais amplo que, necessariamente, envolve o espaço” (STEINBERGER, 2006, p. 20). A autora assevera, assim, que o espaço não deve ser compreendido apenas como um receptáculo, já que tem em sua essência não somente os “objetos geográficos naturais e artificiais” (SANTOS, 1985), mas os processos sociais que animam esses objetos, o que dá ao espaço o poder de influenciar e determinar ações. Steinberger complementa enfatizando que “não existe espaço sem território nem território sem espaço. Isto não quer dizer que um venha antes e o outro depois – são simultâneos. O que os une é o processo de totalização” (STEINBERGER, 2006, p.60).

O conceito de território possui seus elementos próprios que o diferenciam de outros objetos de estudo da Geografia, como o espaço ou o lugar. O entendimento sobre o conceito de território se distingue dos demais uma vez que está ligado à questão do domínio de uma área específica. O território está “associado à idéia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas” (ANDRADE, 1995, p. 19).

O Estado-nação representa o país, com os seus limites territoriais, suas relações internacionais e seu poder de intervenção no processo de formação e ocupação do território. Entretanto, o território vai além da delimitação de limites legais, ou seja, da sua dimensão jurídico-política, ao englobar também as relações de poder e as práticas sociais e culturais mais amplas dos indivíduos. É necessário fazer distinções entre o território e o Estado-nação, sob a lógica de que o primeiro não pode ser entendido como sinônimo do segundo, o que significaria uma concepção simplista e até mesmo empobrecedora dos estudos territoriais.

O território é formado pelas inter-relações entre sistemas naturais e artificiais, e por ações político-normativas que refletem os processos de apropriações e usos do território pelas sociedades (SANTOS, 2002a). O território corresponde ao “conjunto indissociável do substrato físico, natural ou artificial, e mais o seu uso, ou, em outras palavras, a base técnica e mais as práticas sociais, isto é, uma combinação de técnica e de política” (SANTOS, 2002a, p.87).

³⁰ Steinberger (2006) propõe como fio condutor de sua análise os pressupostos teóricos de Milton Santos, dando ênfase também às contribuições de autores-chave que versam sobre a relação do espaço com a sociedade humana, tais como Henri Lefebvre, David Harvey e Manuel Castells.

Entretanto, o território é a “forma” e, por si próprio, não desperta a possibilidade de análise social. Já o “território usado” (SANTOS, 1994b), compreendendo “objetos e ações”, está imbricado de dinâmicas relacionais que são, ao mesmo tempo, “recurso” sob a ótica dos atores hegemônicos na obtenção de seus interesses e “abrigo” por parte dos hegemonzados, que estabelecem suas estratégias de adaptação e sobrevivência. O espaço não se mundializa por completo, sendo marcado pela convivência dialética entre as racionalidades locais e globais nos lugares. O predomínio do papel da ciência, tecnologia e informação, e a racionalidade técnica advogada pelos agentes hegemônicos acarretam, de maneira paradoxal, a unificação de processos globais e a fragmentação dos territórios nacionais, revelando que “o território, hoje, pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede” (SANTOS, 1994b, p.16).

As manifestações da dinâmica de globalização têm maior intensidade em espaços específicos, selecionados em função de características que melhor beneficiam os fluxos e os agentes transnacionais. Neste sentido, Santos e Silveira (2003) contrapõem a perspectiva de homogeneização do espaço ao proporem uma diferenciação entre globalização “absoluta” e “relativizada”, ou seja, a existência de espaços privilegiados que respondem pela maior concentração estratégica dos vetores da modernidade em detrimento de outros, o que se materializa na configuração “fluxos e redes que aceleram o tempo e ampliam as escalas de comunicação e de relações, configurando espaços-tempos diferenciados (BECKER, 2005a, p.71)”.

O processo de constituição do território é protagonizado por atores sociais e revela em sua base relações fortemente marcadas pelo poder. Entendido como resultado da relação assimétrica de forças, o território corresponde ao “domínio ou o controle político-econômico do espaço e a sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados” (HAESBAERT, 2002, p.121). Para Raffestin (1993), múltiplos atores delimitam, constroem, destroem e alteram os territórios, sempre com base em suas intencionalidades. “Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator ‘territorializa’ o espaço” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Extrapolando o caráter político do território, Souza (1995) indica a importância dos aspectos culturais presentes nos múltiplos territórios que podem existir temporária ou permanentemente no tempo e no espaço. O território, para Souza (1995), também está ligado à noção de poder, existindo dentro do território do Estado-Nação múltiplos territórios, como o do narcotráfico, de prostitutas, de gangues, de mendigos e das minorias em geral.

Priorizando a análise do território sob uma perspectiva de cunho econômico, Godelier (1994) refere-se ao território como fonte objetiva de recursos, sendo determinante não só os aspectos naturais nele presentes bem como o domínio e a utilização dos recursos existentes no território. Para o autor, é por intermédio do território que “determinada sociedade reivindica e garante a todos ou a parte de seus

membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que deseja e é capaz de explorar” (GODELIER, 1984 apud HAESBAERT, 2006, p.56).

Não obstante a priorização da abordagem material do território nos estudos da Geografia³¹, surgem na década de 1970 e 1980 análises ligadas à Geografia Cultural que enfatizam a dimensão simbólica do território. Os estudos dessa vertente do saber geográfico mostram-se bastante abrangentes, na medida em que podem captar uma multiplicidade de sentidos e sentimentos dos indivíduos, com imagens e representações a respeito de seu ambiente e de seus territórios (TUAN, 1983; DAVIDOFF, 1983; DEL RIO, 1999).

A ligação entre território e identidade não pode ser negligenciada, haja vista que a identidade aparece fundamentalmente como uma construção cultural e fornece as bases referenciais dos indivíduos (CLAVAL, 1999b). Dessa forma, o suporte territorial para a identidade é um aspecto central a ser considerado na análise geográfica, pois representa o espaço vivido, o lugar simbólico, os laços que unem os grupos aos seus territórios, a relação do homem com o espaço apropriado.

Além disso, a vinculação entre território e outras noções também se mostra pertinente, como no caso da correlação entre território e comunidade. Para Haesbaert (2006, p.23) citando Durkheim, há uma redefinição dos vínculos sociais dos grupos com o espaço e um constante redesenho do próprio sentimento de pertencimento sócio-territorial. De acordo com o autor:

(...) à medida que avançamos na história, a organização que tem por base agrupamentos territoriais (aldeia ou cidade, distrito, província, etc.) vai desaparecendo cada vez mais. Sem dúvida, cada um de nós pertence a uma comuna, a um departamento, mas os vínculos que nos ligam a eles se tornam cada dia mais frágeis, mais frouxos. Essas divisões geográficas são, em sua maioria, artificiais e já não despertam em nós sentimentos profundos. (HAESBAERT, 2006, p.23).

O debate sobre território na contemporaneidade envolve, portanto, outras discussões subjacentes e de grande relevância, como a de desterritorialização e reterritorialização³². Segundo Haesbaert, esses processos são cada vez mais comuns em um mundo marcado pelo fortalecimento da noção de transterritorialidade e pela existência dos fluxos e das redes que transcendem a noção de espaço fixo. O autor pondera que:

Se o território pode ser definido, grosso modo, como um espaço de domínio político e apropriação simbólica, ou seja, um espaço com acesso relativamente controlado (subjetiva e objetivamente), podemos discutir a desterritorialização pelo menos sob dois pontos de vista: um, mais concreto, de natureza política (salta aos olhos a relativa desterritorialização

³¹Haesbaert (2006, p.42), que afirma que “dentro do par materialismo-idealismo (...) podemos dizer que a vertente predominante é, de longe, aquela que vê o território numa perspectiva materialista”.

³² Não nos aprofundaremos, nessa pesquisa, nos debates sobre a desterritorialização e reterritorialização, embora os mesmos constituam elementos importantes a serem considerados futuramente.

provocada hoje pela globalização econômica em relação às fronteiras dos Estados-nações); e outro, mais simbólico, de natureza cultural (como ocorre com o desenraizamento daqueles cuja cultura foi arrasada pelos valores da sociedade de consumo capitalista). (HAESBAERT, 1998, p. 31).

Entretanto, conforme lembrado por Haesbaert (2006, p.143), a desterritorialização, “muito mais do que representar a extinção do território, relaciona-se com uma recusa em reconhecer ou uma dificuldade em definir o novo tipo de território, muito mais múltiplo e descontínuo, que está surgindo”. Neste sentido, além da acepção mais tradicional, ou seja, de território formado a partir da contigüidade espacial ou zonal, a idéia de territórios em rede tem sido cada vez mais destacada e sugere a presença de uma lógica diferente de organização espacial, como a reticular³³. Haesbaert (2002, p. 124) complementa presumindo que “no mundo contemporâneo há uma dialética de des-re-territorialização, onde a cada momento, em cada escala e segundo a dimensão do espaço (econômica, política, cultural ou ‘natural’) ocorrem interações entre territórios e redes”.

Reconhecendo a pluralidade de possibilidades de análise, julgamos fundamental considerar o território em suas complexidades e especificidades, buscando superar uma noção dicotômica e reducionista desse conceito que dê suporte à contraposição entre materialismo e o idealismo, ou seja, que privilegie um olhar exclusivista sobre o território material ou o simbólico, como se um não estivesse ligado ao outro. Entendemos que a perspectiva sobre o território que melhor se adequa aos propósitos da presente pesquisa é aquela que o contempla para além do Estado nacional, extrapolando a idéia clássica de território nacional e considerando as particularidades e os contextos históricos e geográficos nos quais os territórios são conformados.

Imprescindível sublinhar que o desenvolvimento tecnológico e científico sem precedentes e a existência cada vez mais marcante de fluxos e redes é acompanhada pelo fato de que as riquezas naturais (como água, florestas, petróleo, minerais, metais etc.) estão circunscritas em áreas específicas do globo terrestre, cujo acesso e controle são cada vez mais estrategicamente valorizados e pautados por interesses de poder. Como bem ilustra Becker (2005b, p.74) “na verdade, os fluxos e redes não eliminam o valor estratégico da riqueza localizada, *in situ*; eles sustentam a riqueza circulante do sistema financeiro, da informação, mas a riqueza localizada no território também tem seu papel e seu valor”.

A dimensão territorial adquire, pois, particular centralidade no trato das questões ambientais contemporâneas, uma vez que as riquezas naturais – muitas delas cada vez mais escassas e disputadas internacionalmente – estão concretamente situadas em distintos territórios. O otimismo

³³ Segundo Haesbaert e Barbara (2001), no padrão reticular de organização do território há relações complexas, descontínuas e não necessariamente excludentes. Os autores citam como exemplo, neste sentido, as áreas transfronteiriças entre o Brasil e os vizinhos do Mercosul, nas quais os migrantes, se por um lado se deparam com o controle das barreiras fronteiriças, convivem com múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e até mesmo políticas, de caráter transfronteiriço.

apregoado pela lógica tecnocrata e o mito da inesgotabilidade de recursos naturais advogado pela racionalidade capitalista esbarram em situações concretas e cada vez mais presentes, como a limitada capacidade de regeneração ecológica frente aos padrões insustentáveis de produção e consumo mundiais. Nessa linha de argumentação, Porto-Gonçalves menciona que:

Estamos, sim, diante de uma mudança de escala na crise atual de escassez (por poluição) do ar, de escassez (por poluição) de água, de escassez (limites) de minerais, de escassez (limites) de energia, de perda de solos (limites) que demandam um tempo, no mínimo, geomorfológico, para não dizer geológico, para se formarem, enfim, elementos (ar, água, fogo, terra) que estavam dados e que a cultura ocidental e ocidentalizada acredita poder não depender. O efeito estufa, o buraco na camada de ozônio, a mudança climática global, o lixo tóxico, para não falar do lixo nosso de cada dia, são os indícios mais fortes desses limites colocados à escala global. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 72).

A tensão em relação ao uso do território é acirrada na medida em que as riquezas naturais são finitas, escassas, desigualmente distribuídas e cada vez mais dotadas de valor econômico³⁴, e sua apropriação passa a ser almejada por grupos que possuem, cada qual, suas intencionalidades e perspectivas de ação. A partir da variedade de intenções de uso das riquezas naturais de um determinado território por atores públicos e privados, surgem conflitos que se materializam de várias maneiras – como no caso da Mata Atlântica, seja nos processos de delimitação do bioma ou na correlação de poderes políticos presentes na cooperação internacional – e em distintas escalas, sejam elas locais, regionais, nacionais ou internacionais.

Os conflitos se manifestam, dessa maneira, como parte intrínseca da problemática ambiental, pois a questão territorial está no cerne da relação entre o poder e o meio ambiente. A conflitualidade é exacerbada e se mostra veemente à medida que o “sentido e a utilização de um espaço ambiental por um determinado grupo ocorrem em detrimento dos significados e usos que outros segmentos sociais possam fazer de seu território, para, com isso, assegurar a reprodução do seu modo de vida” (ZHOURI et al., 2005, p.18).

A propriedade do território nem sempre se equivale à sua apropriação (SEABRA, 1996), sendo que o uso do território pode estar envolto de limitações instituídas que cerceiam sua assimilação concreta, podendo se traduzir, em última instância, ao não-uso, ou seja, a propriedade em sua impossibilidade ou exclusão. “Assim recusado, o uso continua como ausência, exclusão da propriedade, e como conflito, se concebendo como tal no âmbito das estratégias dos usuários. Nisso está o conflito, a insurgência do uso” (SEABRA, 1996, p.79).

Nas palavras de Acsegrad, os conflitos ambientais podem ser compreendidos como:

³⁴ Porto-Gonçalves (2006) faz menção à capacidade do capitalismo de se renovar continuamente e transformar “capital fictício” em mercadorias que passam a ser transacionados com altas margens de lucro. O autor exemplifica essa lógica citando o estabelecimento do “mercado do ar”, em alusão à criação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que permite aos países negociarem cotas de emissão de gases de efeito estufa.

(...) aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis (...) decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. (ACSELRAD, 2004, p. 26).

O território entendido a partir de uma dimensão de fonte e de estoque de recursos naturais – o que no capitalismo é algo absolutamente indispensável para garantir o lucro a partir da realização contínua dos ciclos de produção, distribuição, circulação e consumo – traduz-se na possibilidade concreta de acessibilidade ou de restringibilidade de distintos grupos. A partir do controle do território, *locus* estratégico de poder, pode-se – ao mesmo tempo e de maneira dialética - permitir ou impedir o uso de riquezas naturais. Uma interpretação, neste sentido, é dada por Haesbaert (1998, p.36), para o qual “é evidente que a preservação ambiental se torna uma questão (...) não só mantenedora de condições ecológicas mínimas de sobrevivência, mas também enquanto ‘reserva (bio)tecnológica’ que, através da biodiversidade, ela representa para o padrão tecnológico emergente”. (HAESBAERT, 1998, p.36). Becker faz considerações a esse respeito, indicando a existência de:

(...) uma disputa das potências pelos estoques das riquezas naturais, uma vez que a distribuição geográfica de tecnologia e de recursos está distribuída de maneira desigual. Enquanto as tecnologias avançadas são desenvolvidas nos centros de poder, as reservas naturais estão localizadas nos países periféricos ou em áreas não regulamentadas juridicamente. Esta é, pois, a base da disputa. (BECKER, 2005a, p.77).

Para fins do presente estudo, assumimos que poder e território, entendidos em suas dimensões não só material, mas também simbólica, estão ligados um ao outro na medida em que possuem interfaces que dialogam e se interpenetram e que estão, frente à crise ambiental contemporânea, cada vez mais imbricados. Conforme explica Haesbaert:

(...) podemos afirmar que o território, relacionalmente falando, ou seja, enquanto mediação espacial do poder, resulta da interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídico-política. (HAESBAERT, 2006, p. 93).

Levando em consideração a relação existente entre território e poder, torna-se indispensável trazer algumas contribuições oriundas da extensa literatura que orbita em torno do conceito de poder. Essa discussão é necessária, mesmo não tendo o propósito de ser exaustiva ou conclusiva, pois evidencia a variedade de entendimentos sobre poder e introduz o universo da busca e exercício do poder na atualidade e suas implicações territoriais, envolvendo atores como Estados, organismos internacionais, corporações privadas, movimentos sociais e organizações não governamentais.

2.3 O poder e seu exercício nos processos decisórios

Assim como os debates conceituais sobre o território, as definições sobre poder possuem as mais diferentes acepções estudadas em diferentes áreas do conhecimento em campos como a Filosofia, História, Ciências Sociais, Direito³⁵, Ciência Política e Relações Internacionais, além da própria Geografia. Não obstante as tentativas de definição sobre o que é o poder, há análises que tentam aprofundar-se metodologicamente no sentido de analisar a operacionalização desse conceito, ou seja, entender o fenômeno do poder, suas manifestações e implicações práticas.

Os estudos sobre poder não possuem, à rigor, uma linha epistemológica única e claramente delineada, cabendo aproximações epistemológicas as mais variadas³⁶. Em muitos casos, as definições sobre poder assumem diferentes roupagens e aproximam-se de outros termos e entendimentos ligados à violência, autoridade, controle, dominação, influência ou coerção, sendo que, muito comumente, essas noções acabam por se entrelaçar e se influenciar.

Autores clássicos observam o poder a partir de distintas bases analíticas, como por exemplo, Thomas Hobbes e John Locke.³⁷ Na análise hobbesiana, que leva em consideração a perspectiva do estado de natureza belicoso traduzido na tensão da guerra de todos contra todos, o poder, visto em relação aos demais indivíduos, é um meio instrumental de se conseguir os objetivos ou os fins desejados. Em outras palavras, “o poder de um homem (universalmente considerado) consiste nos meios de que pretensamente dispõe para obter qualquer visível bem futuro”. (HOBBS, 1979, p.53).

Já para Locke, o estado de natureza não é necessariamente beligerante e o poder manifesta-se não sobre as pessoas, mas sim sobre as coisas. O contratualismo lockeano, de cunho liberalista, ressalta o individualismo e a importância da garantia da propriedade privada, ou seja, o patrimonialismo como uma garantia de não intervenção estatal e de conseqüente liberdade e igualdade entre os indivíduos. (LEISTER e CHIAPPIN, 2007)

Uma idéia clássica de poder – de grande difusão nas Ciências Sociais e no pensamento político ocidental – é a weberiana, a qual se relaciona à capacidade estratégica de determinados grupos ou indivíduos fazerem suas vontades sobressaírem-se sobre as demais de acordo com

³⁵ No campo do Direito, o poder pode ser correlacionado, por exemplo, ao processo de instituição das obrigações legais que regulam os territórios, ou seja, o poder enquanto fenômeno que tem implicações normativas, tal qual em relação ao marco legal da Mata Atlântica. No campo do Direito Internacional, existem abordagens sobre o poder como elemento de influência e determinação de normas internacionais a partir da consuetudinarietà, ou seja, das práticas costumeiras desenvolvidas pelos Estados as quais se cristalizam na normatização internacional de áreas específicas. Schachter (1996) afirma que, no caso dos direitos do mar, um seleto grupo de países que possuíam poderio naval foram os principais responsáveis por cristalizar a maior parte das leis que regem as relações marítimas internacionais.

³⁶ Mario Stoppino (1999), por exemplo, no verbete sobre “poder” do Dicionário de Política, utiliza uma noção mais geral e abstrata afirmando que o poder ser entendido como a capacidade ou a possibilidade de ação, de produção de efeitos em um sentido mais amplo. O poder estaria, então, relacionado não só aos indivíduos como também aos objetos e à natureza, ou seja, presente nas esferas natural, material e social.

³⁷ Hobbes e Locke foram dois autores de destaque inseridos no contratualismo, doutrina filosófica de grande ênfase no séc. XVIII que atribui o surgimento do Estado a um contrato no qual todos os homens consentiram na sobreposição de um poder estatal por meio do qual a ordem e a paz poderiam estar presentes e garantidas. (BOBBIO, 2000).

objetivos específicos previamente definidos. Weber assinala que “poder significa a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra a resistência ou qualquer que seja o fundamento desta probabilidade (...)” (WEBER, 1982, p.43). O poder, na perspectiva weberiana, é um meio para se atingir, da maneira mais eficiente possível, determinados fins, envolvendo as questões de mando e obediência.

Se, por um lado, o pensamento político ocidental (cuja matriz foi influenciada pela proposta weberiana) freqüentemente relaciona o poder à questão de mando e obediência, por outro, a tradição greco-romana do pensamento político correlaciona a noção de poder ao consentimento (PERISSINOTTO, 2004). Como exemplo da última, Hannah Arendt analisa o poder como resultado da ação coletiva de um grupo, partindo do pressuposto de que o poder não reside na estrutura ou na obtenção de determinados recursos, mas sim na capacidade humana de juntar-se para exercer uma ação de forma uníssona, em comum acordo. Para Perissinotto (2004), a análise arendtiana aborda questões como poder, autoridade e legitimidade, refutando a correlação entre poder e violência. O poder é, assim, segundo Arendt, um fim em si mesmo, pois emana da instauração de um processo coletivo que dota a ação humana de autoridade e legitimidade, ou seja, “o poder emerge onde quer que as pessoas se unam e ajam em concerto, mas sua legitimidade deriva mais do estar junto inicial do que de qualquer ação que então possa seguir-se” (ARENDR, 2001, p.41).

O poder é um instrumento que os atores possuem e usam no sentido de modificar o comportamento de terceiros (DAHL, 1957). Em outras palavras, o poder se manifesta quando “A tem poder sobre B na medida em que ele consegue de B algo que B não faria” (DAHL, 1957, p. 202-203 – *tradução nossa*). Segundo o mencionado autor, o poder se manifesta a partir de uma relação assimétrica entre dois ou mais atores, caracterizando dominação e hierarquia entre as partes envolvidas.

Entretanto, outros elementos podem ser incorporados na análise sobre o poder, considerando que este é projetado não apenas de maneira aberta e pública, mas pode ser mais sutil e latente na medida em que se manifesta também pela influência e determinação das vontades, valores, pensamentos, desejos e intencionalidades por parte dos mais fortes em relação aos demais. O poder de moldar os pensamentos e desejos das pessoas é o tipo mais efetivo de poder, pois ele camufla a identificação ou a materialização do conflito, que é iminente, mas pode, de fato, nunca vir a se concretizar (LUKES, 1974). Isso nos remete também à perspectiva de poder simbólico no mundo contemporâneo, definido nas palavras de Pierre Bourdieu:

O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular; do mundo social) supõe aquilo que Durkheim chama de conformismo lógico, quer dizer, ‘une a concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências. (BOURDIEU, 1997, p.09).

É necessário considerar a possibilidade de manifestação do poder para além da escala do Estado-nação, entendendo o território em uma escala ampla que pode ir desde a pessoal até à internacional. A territorialidade é uma característica inerente ao ser humano, ligada à noção de fronteira, ao controle de acesso ou à soberania dos indivíduos sobre determinados espaços. Becker assevera que “não mais se nega que o poder é multidimensional, o que implica no reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas espaciais” (BECKER, 1983, p.02).

O poder é socialmente circulante e está vinculado à realidade mais concreta dos indivíduos, sendo, portanto, microfísico³⁸. De acordo com Foucault, o poder é uma prática social historicamente constituída, estando ligada não somente à coerção, mas também ao prêmio, ou seja, o poder premia e coage. Nas palavras do autor:

Não se explica inteiramente o poder quando se procura caracterizá-lo por sua função repressiva. O que lhe interessa basicamente não é expulsar os homens da vida social, impedir o exercício de suas atividades, e sim gerir a vida dos homens, controlá-los em suas ações para seja possível e viável utilizá-los ao máximo, aproveitando suas potencialidades e utilizando um sistema de aperfeiçoamento gradual e contínuo de suas capacidades. (FOUCAULT, 1979, p.16).

Neste sentido, chamamos a atenção para o poder do discurso, utilizado como um dos principais instrumentos que buscam inserir e difundir, na realidade social, as noções de verdade que se tornam legitimadas e concretas. De acordo com Foucault (1996), o discurso está ligado ao desejo e ao poder, não sendo “(...) simplesmente aquilo que traduz lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 1996, p.10).

O poder é exercido em dinâmicas relacionais marcadas tanto pelas desigualdades quanto pelas resistências, ou seja, as relações de poder trazem, em seu bojo, a existência de conflitos, oposições e relutâncias, o que gera a possibilidade de relações contra-hegemônicas de poder. As palavras de Maia reforçam esse último ponto, sendo que para o autor:

(...) as relações de poder se dão num campo aberto de possibilidades onde, embora constata-se o fato de encontrar-se todo o tecido social imerso em uma ampla rede de relações de poder, não temos como corolário a existência de um poder onipresente, esquadrihando todos os recantos da vida em sociedade levando a uma situação na qual não haveria espaço a resistência e alternativas de transformação. (MAIA, 1995, p. 90).

Pelas proposições teórico-conceituais verificadas até o momento, sintetizamos observações recorrentes ao longo do texto para constituírem referências que balizam o presente estudo. Assim,

³⁸ Sob a perspectiva foucaultiana, o poder não se manifesta a partir de uma origem ou uma fonte, tal como o Estado, sendo inerente a todas as relações sociais (FOUCAULT, 1979).

cinco dimensões inerentes ao poder poderiam ser mencionadas: (i) microfísico; (ii) relacional; (iii) ligado aos desejos, vontades e interesses dos atores; (iv) preside trocas assimétricas; e (v) comumente enseja resistências, conflitos e busca por alternativas. A partir dessas “características” do poder, nos voltamos para um questionamento igualmente pertinente no sentido de melhor compreender como o poder é exercido, ou seja, como ele se manifesta, de uma maneira geral, nos processos decisórios.

Para responder a essa questão, nos remetemos aos autores Bachrach e Baratz (1962, 1963), os quais defendem que o exercício do poder está ligado a aspectos práticos como o controle da agenda dos processos decisórios. Muitas das decisões já são tomadas no próprio momento de definição de uma agenda, ou seja, antes mesmo de que uma consulta ou negociação mais ampla seja levada à cabo. Os autores sinalizam as assimetrias de poder freqüentemente observadas nos processos decisórios, na medida em que certos indivíduos, instituições, temáticas, questões ou conflitos nunca assumem efetivamente uma posição de destaque na arena política, ficando excluídas, preteridas ou relegadas a uma posição secundária de participação.

A negociação pode legitimar o processo de resolução de conflitos na medida em que consiste em uma esfera de intermediação de interesses políticos e de alinhamento de expectativas sobre temas específicos, que podem “entrar” ou “não entrar” na agenda decisória. Conforme sublinhado por Zhouri *et al.* (2005), “os problemas sociais e ambientais, tratados instrumentalmente como ‘interesses’ personalizados, tornam-se, nessa ótica, passíveis de negociação entre atores”. De acordo com Carvalho, a negociação pode ser entendida como:

[...] um processo que se desenvolve num determinado ambiente entre duas ou mais partes, que abordam uma dada situação (problema ou oportunidades) a partir de interesses comuns e antagônicos. Para isso, segundo regras do jogo, as partes utilizam meios de comunicação, por meio dos quais manifestam comportamentos de influência, para confrontar e discutir propostas explícitas com o objetivo de alcançarem um acordo. (CARVALHAL, 2002, p. 28).

O acordo entre as partes envolvidas na negociação é uma possibilidade de dotar a negociação de um denominador comum, sem significar, contudo, que o resultado seja necessariamente satisfatório ou equilibrado entre os partícipes, uma vez que assimetrias de poder existem, de maneira explícita ou velada, nos processos decisórios. A negociação pode ser, ainda, excludente ao não possibilitar uma participação efetiva de atores “não qualificados”, os quais serão afetados pelas questões decisórias em jogo. Mecanismos de “pseudo-participação” que não dão “vez” e “voz” são forjados, sendo que diversos grupos que, destarte, deveriam estar ativamente contemplados na tomada de decisões como sujeitos politicamente ativos, não efetivamente adentram o processo decisório.

Se por um lado algumas questões assumem o caráter de “inegociáveis” – não sendo efetivamente submetidas a um processo de pleito e de discussão mais ampla – outras se constituem

como “cartas marcadas”, pois os resultados da negociação são conhecidos previamente. Os processos decisórios têm, muitas vezes, o escopo de suas agendas limitado àquelas questões “pré-acordadas” ou “seguras”, ou seja, que não apresentam ameaças ao *status quo* dos politicamente mais fortes e que, quando colocadas em “discussão”, certamente alcançarão o consenso (BACHRACH E BARATZ, 1963).

No trabalho de Rancière (1996), o autor trata o “dissenso” que decorre da relação entre Estado e sociedade civil, chegando aos redutos mais longínquos da vida social – e faz a “crítica do discurso atualmente dominante que identifica a racionalidade política ao consenso e o consenso ao princípio mesmo da democracia” (RANCIÈRE, 1996, p.368). Segundo o autor, o consenso é a condição celebradora da razão, em oposição aos modelos instaurados sob o “arcaísmo” e a “irracionalidade” no embate político. O dissenso como base discursiva e ebulidor dos imobilismos passa a ser entendido como desavença e, portanto, pernicioso à política, mas passível de ser superado por outro modelo de racionalidade. A política seria uma prática descolada da moldura contextual das relações sociais – movidas pelo desejo e pelo conflito –, devendo situar-se numa plataforma objetiva e sem “paixões” desestruturadoras do seu curso “normal”. Rancière alerta: “o que chamam de consenso é na verdade o esquecimento do modo de racionalidade próprio à política”, significando, ao contrário do que se pretende, “um certo retorno do irracional” (RANCIÈRE, 1996, p.368).

Em seu sentido mais amplo, política corresponde à atividade através da qual os indivíduos constituem, mantêm e retificam as regras gerais reguladoras das sociedades (HEYWOOD, 2000). A existência de vontades divergentes e interesses diversos geram desacordos em relação a essas regras, criando tensões constantes entre os atores sociais. A política, portanto, está ligada, simultaneamente, à cooperação e ao conflito, consubstanciando-se em processos que podem gerar a conciliação de interesses, mas que não necessariamente são capazes de fazê-lo. Política não está dissociada de poder, pois diz respeito à capacidade de ação dos indivíduos com vistas a atingir um determinado objetivo, que pode ser conflitante ou contrário aos objetivos de terceiros.

As estratégias e táticas de ação são elementos intrinsecamente interligados que subsidiam o comportamento dos atores e figuram como questões importantes nos processos de negociação política. Para Simonsen (1994, p. 409), “uma estratégia é um plano completo de jogo. Esse plano deve indicar como o jogador escolherá cada um dos seus lances, conforme a evolução do jogo”. O planejamento das ações estratégicas, entretanto, está sujeito a alterações de curso em função das necessidades do “saber como fazer”, ou seja, das melhores alternativas táticas que surgem a partir das peculiaridades dos contextos de negociação e de convergência de expectativas entre as partes. A tática está relacionada à seleção da ação considerada mais adequada de acordo com uma determinada situação em questão e pode se manifestar, por exemplo, em posições de flexibilização de

interesses com vistas a viabilizar uma troca e o ganho entre os envolvidos³⁹. A lógica de *trade-off* político, ou seja, das trocas políticas, também figuram como práticas de negociação e de barganha entre as partes envolvidas em um processo decisório, nos quais os atores buscam moldar e reforçar as “regras do jogo” de acordo com seus interesses, vontades e possibilidades de persuasão dos demais (GOLDBERG et. al., 1992).

As negociações de programas e projetos de cooperação internacional, cada vez mais freqüentes desde a segunda metade do século XX, evidenciam as relações de poder e os interesses de agentes e atores nacionais e internacionais na organização do uso do território. A emergência de temas e questões globais, como aquelas relacionadas ao meio ambiente, passam a demandar uma maior atenção mundial e extrapolam a capacidade de respostas individuais dos Estados nacionais soberanos, requerendo a cooperação internacional entre diversos agentes e subsistemas (HURREL, 2000). Nesse sentido, o surgimento e consolidação da perspectiva de cooperação internacional no mundo serão abordados a seguir, levando em consideração a presença de novos agentes “não estatais” como as ONGs e suas relações com os Estados e Organizações Internacionais.

2.4 Surgimento, consolidação e desdobramentos da perspectiva de cooperação internacional no cenário mundial

Na realidade, a idéia de globalização faz referência à profunda interdependência que rege as relações econômicas e políticas de qualquer país, pondo em evidência, diante do modelo de Estados soberanos, os sinais de aprofundamento das formas de cooperação e de organização das nações. Neste sentido, a cooperação internacional institucionalizada é um fenômeno que se consolida na atualidade. (CASTRO, 2005, p. 263).

O surgimento da perspectiva de cooperação internacional nos remete ao cenário mundial do período pós-Segunda Guerra Mundial, no qual o processo de reconstrução da Europa surgia como um dos principais desafios para a ordem mundial bipolar que caracterizava as relações internacionais da época. Os interesses político-ideológicos de Estados Unidos e União Soviética – as duas potências mundiais do período de 1945-1989 – traduziram-se em programas de assistência internacional que estavam ligados às estratégias mais amplas de política externa daqueles países.

A situação da Europa no imediato pós-guerra era caracterizada por graves problemas sociais e econômicos decorrentes do conflito e seus impactos imediatos, que afetaram, por exemplo, o abastecimento de alimentos e de combustíveis das cidades européias. Buscando reafirmar sua posição política no continente europeu, os Estados Unidos propuseram o Plano Marshall, um conjunto de ações

³⁹ A perspectiva de ganhos é aqui aplicada fazendo menção não somente à possibilidade de ganhos econômicos, podendo assumir outros entendimentos, como por exemplo, o de ganhos políticos.

que almejavam contribuir significativamente para a estabilização e o fortalecimento econômico e político dos países da Europa Ocidental⁴⁰.

Nas décadas de 1950 e 1960, o termo cooperação internacional ainda não era amplamente utilizado, figurando em seu lugar a perspectiva de “assistência para o desenvolvimento”⁴¹. A forte presença do Estado americano na economia mundial e a abundância de crédito internacional estimulavam os fluxos de apoio aos países “subdesenvolvidos”, subsidiando uma lógica de assistência calcada principalmente no desenvolvimento técnico e financeiro como forma de potencializar a inserção dos países no mercado internacional de produção e consumo. Tal como ressalta Arrighi (1996, p.316) “(...) não foi o capital das corporações norte-americanas que deu início à fase de expansão material da economia mundial capitalista no pós-guerra; o keynesianismo militar global do governo norte-americano é que o fez”.

Se, por um lado, as políticas de assistência para o desenvolvimento apoiavam os países do “Sul”, não podemos ignorar o fato de que as mesmas, por outro lado, comumente tinham efeitos nas próprias economias dos países doadores. Isso porque era muito comum – e ainda é – que a ajuda internacional estivesse ligada a uma série de condicionalidades impostas ao país receptor, como a compra dos bens e a contratação de serviços do país doador. A cooperação internacional, portanto, possuía um caráter de “mão dupla”, ainda que travestida sob a forma de ajuda internacional dos países “ricos” aos “pobres”.

Na esteira das transformações mundiais nas décadas de 1970 e 1980⁴², a perspectiva de “assistência para o desenvolvimento”, passa gradualmente a dar lugar à idéia de cooperação internacional, que pressupõe uma relação de ganhos entre doador e receptor por meio de intercâmbio técnico, financeiro, científico e tecnológico (BERG, 1993)⁴³. Complementar à lógica de que o mercado de livre comércio – e não mais apenas o Estado – são propulsores do crescimento econômico e da paz, os países continuavam pondo em prática políticas voltadas à ajuda externa, aos incentivos aos investimentos e à concessão de tarifas preferenciais para o fortalecimento das capacidades institucionais dos Estados, influenciando o funcionamento da economia mundial (KAPTEIN, 1999).

Em 1990, foram consolidadas algumas mudanças na perspectiva originária de cooperação internacional, sendo seu caráter basicamente estatocêntrico influenciado pelas transformações da

⁴⁰ A assistência financeira dos americanos ultrapassou os 13 bilhões de dólares, entre 1948-1952, sendo aplicado principalmente na reconstrução de países como Inglaterra, França e Alemanha (MAGNOLI, 2004).

⁴¹ *Development Aid*, em Inglês.

⁴² Podemos citar processos como a derrocada do sistema Bretton Woods, o advento do neoliberalismo e a reestruturação produtiva, que resultaram na politização da economia mundial e na emergência de um grupo cada vez mais seletivo e restrito de potências capitalistas. A redução da intervenção do Estado na economia era uma solução preconizada pelas correntes neoliberais, que advogavam a desregulamentação do mercado e uma maior liberdade de movimento de capitais. Os avanços tecnológicos e organizacionais seriam responsáveis por gerar novas oportunidades de desenvolvimento e eficiência mercadológica. (KRUGMAN e OBSTFELD, 2001).

⁴³ É nesse contexto que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada, em 1987, gerando uma estrutura institucional para coordenar e fomentar os processos de cooperação técnica internacional envolvendo o Brasil.

globalização nas últimas décadas. Houve a gradual emergência, portanto, de um sistema multicêntrico no qual a presença de agentes não estatais é significativa, como as ONGs, empresas e instituições subestatais – por exemplo, governos estaduais – e públicas autônomas – tal como universidades (SANAHUJA, 2001). O crescente incentivo à participação da sociedade civil nos processos de cooperação internacional foi acompanhado da intensificação de programas de capacitação para o desenvolvimento⁴⁴. Nesse contexto, as maiores instituições multilaterais, como o Banco Mundial, FMI e o BID, revisaram suas políticas, incluindo nas mesmas considerações no tocante ao meio ambiente, por exemplo.

A trajetória histórica dos programas de cooperação internacional explicita algumas breves ponderações, sendo a primeira delas ligada às modalidades e estruturas dos processos cooperativos. A cooperação internacional é viabilizada de maneira bilateral (envolvendo dois atores, e como recursos de fontes governamentais, doações ou créditos transferidos aos governos dos países receptores e também às instituições privadas, como as ONGs) ou multilateral (ocorre por intermédio de organizações internacionais com programas próprios e projetos de cooperação, cujos fundos são provenientes de aportes dos Estados-membros). A cooperação internacional pode ser ligada (empréstimos ou doações são destinados à aquisição de bens ou serviços do país doador) e desligada (sem condicionalidades de compra ou contratação de serviços). No tocante aos atores dos processos de cooperação, estes podem ser entidades públicas (governos dos países doadores e receptores, instituições multilaterais, administrações públicas estaduais ou municipais, universidades etc.) e privadas (com fins lucrativos – tais como as empresas – ou sem fins lucrativos – como, por exemplo, as associações e fundações). Em relação às modalidades de cooperação, observa-se uma ampla gama de iniciativas, como a cooperação técnica, financeira, científica, tecnológica, humanitária, entre outras. Por fim, no tangente aos temas apoiados pela cooperação internacional, há uma agenda múltipla e fragmentada de ações, que vai desde a cooperação em temas de direitos básicos (como saúde) até a cooperação em biotecnologia, por exemplo.

Além disso, a presença de novos atores na cooperação internacional é acompanhada de uma repartição desigual de poder entre os países do Norte e do Sul, entre os Estados e os atores não estatais e entre as organizações internacionais envolvidos nos processos cooperativos. Isto se manifesta nas condicionalidades políticas e econômicas exigidas pelos doadores em processos de cooperação internacional. No caso da União Européia, por exemplo, a política comunitária de doação incentiva o crescimento econômico, a orientação para o comércio e abertura de mercados, o desenvolvimento do setor privado, a integração, a cooperação regional e as reformas econômicas e institucionais – ou seja, condicionalidades econômicas – e o desenvolvimento da democracia e do

⁴⁴ Destacam-se, nesse sentido, ações de organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e o PNUD.

Estado de Direito – condicionalidades políticas⁴⁵. Em relação à participação das entidades da sociedade civil, observa-se que as mesmas não são necessariamente envolvidas nos processos de cooperação internacional, que são negociados oficialmente pelos governos dos Estados.

As condicionalidades da cooperação internacional não são fundamentalmente negativas, mas devem ser criticadas quando o receptor é preterido do processo de definição dos objetivos das políticas. A cooperação internacional é questionável também quando valores e resultados almejados estão ligados a uma concepção cultural exógena e alheia à realidade do receptor, que não deveria, portanto, ser simplesmente transplantada a despeito das especificidades e interesses locais.

Porém, ainda permanece um questionamento de fundamental importância para a nossa pesquisa: quais são os possíveis motivos, interesses e dificuldades dos Estados no estabelecimento de processos de cooperação? As alterações presentes na realidade internacional deram origem, na década de 1970, a instrumentos de análise no campo das Relações Internacionais que se propunham a delinear algumas hipóteses para essa pergunta. Diversas teorias e escolas do pensamento (entre elas a Interdependência Complexa, o Institucionalismo e suas derivações) consolidaram-se academicamente, formando um campo de análise que ficou conhecido como transnacionalismo. Neste sentido, apresentamos, a seguir, algumas premissas sobre a cooperação internacional que permitem vislumbrar perspectivas de ação, dilemas, desafios e limitações dos agentes nela envolvidos.

2.4.1 Instituições, regimes internacionais e a cooperação internacional

Os elementos destacados a seguir serão tomados como base para pensarmos a cooperação internacional na pesquisa. Inicialmente, podemos destacar os trabalhos de autores como Stephen Krasner (1983) e Robert Keohane (1984), que reconhecem a existência de múltiplos atores na política internacional – além do Estado – e uma agenda internacional que não se reduz à temática da segurança, figurando também outros temas-chave na pauta das relações internacionais⁴⁶. O conceito de globalismo é particularmente relevante nesse contexto, pois advoga a existência de um “mundo caracterizado por redes de interdependência em distâncias multicontinentais (NYE JR. & KEOHANE, 2000, p.02)”.

Os neoinstitucionalistas, em geral, aceitam a natureza conflituosa do sistema internacional anárquico, o que prejudica a cooperação entre unidades egoístas nele presentes. Apesar disto, acreditam na possibilidade de estabelecimento de cenários nos quais há uma diminuição de conflitos e

⁴⁵ Esses elementos aparecem ao longo do documento “Consenso Europeu sobre Desenvolvimento”, adotado em 2005, o qual estabelece a visão sobre desenvolvimento e sua implementação pelos países membros da Comunidade Européia. Uma das nove áreas de ação é Meio Ambiente e Gestão de Recursos Naturais. Disponível em: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf>. Acesso em: 16 de mar. 2008.

⁴⁶ Essa perspectiva representa uma alternativa ao Realismo Político, paradigma das Relações Internacionais dominante até então, que tem como pressuposto um “sistema internacional no qual Estados nacionais soberanos, agentes exclusivos, buscavam resolver seu ‘Dilema de Segurança’ através da maximização do poder” (ROSENAU, 1990, p.245).

a promoção da cooperação entre os estados, pois existem estruturas – como as instituições internacionais – capazes de fomentar processos cooperativos em um mundo cada vez mais marcado pela interdependência entre os atores. As instituições, sob a ótica dos neoinstitucionalistas, têm a capacidade de estimular a cooperação entre atores racionais egoístas na medida em que reduzem incertezas, diminuem o custo das transações, provêem informações e estabilizam expectativas, modificando assim a relação custo/benefício envolvida na cooperação internacional (KEOHANE, 1984).

A influência neoinstitucionalista é oriunda do paradigma liberal. Entre as várias teorias que podem ser encontradas a partir desse paradigma, podemos destacar aquelas que mencionam que os crescentes graus de interdependência econômica entre estados fazem com que eles estejam menos propensos a lutarem uns contra os outros. Segundo essa perspectiva, que pode ser aqui questionada, a criação e a manutenção de uma ordem econômica liberal seria o caminho para a estabilidade, diante das livres trocas econômicas entre os Estados (FRIEDMAN, 1999).

Para Martin (1993), uma premissa para o estudo da cooperação internacional que também ressalta a importância das instituições é que os Estados geralmente cooperam para a superação de problemas que são comuns, pois entendem ser possível obter ganhos mútuos com esse tipo de relação. Um Estado opta por cooperar com outro por interesses voltados para si mesmo, mas que podem gerar ganhos mútuos, uma vez que a “cooperação permite que estados egoístas e racionais melhor atinjam os objetivos de suas políticas” (MARTIN 1993, p. 435 - *tradução nossa*).

As teorias de regimes internacionais dão suas contribuições para o debate, considerando que o comportamento estatal também é influenciado por regras implícitas e explícitas que podem propiciar convergências entre Estados em determinadas áreas. Dessa forma, o foco para os estudiosos de regimes internacionais não é na estrutura internacional ou nas organizações internacionais em si mesmas, mas no estabelecimento de normas que dialogam com a busca dos interesses nacionais.

Os Estados estão aptos a coordenarem suas ações com o intuito de obterem ganhos pela cooperação internacional, os quais podem se materializar a partir da cooperação tácita, de negociações formais e da criação de regimes internacionais. Portanto, entendemos aqui como cooperação internacional “um conjunto de relações que não são baseadas na coerção ou no uso da força e são legitimadas pela anuência mútua dos membros, como nas organizações internacionais [e regimes]” (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2001, p. 505 - *tradução nossa*). Os regimes internacionais geram, portanto, uma maior previsibilidade em relação ao comportamento de seus participantes, influenciando o funcionamento da ordem internacional (HASENCLEVER, MAYER & RITBERGER, 1997).

Importante ressaltar que os processos cooperativos não dependem somente de interesses compartilhados, envolvendo em sua emergência um padrão de discórdia ou da discórdia potencial e não da harmonia (KEOHANE, 1984). A cooperação não é oriunda de uma situação na qual os

interesses comuns se sobrepõem aos conflitantes, mas sim de um “ajuste mútuo de políticas governamentais por meio de um processo de coordenação de política” (MARTIN, 1993, p.435). A cooperação não pode ser tomada, portanto, como a ausência de conflitos ou de assimetrias, envolvendo processos mais amplos e complexos entre os atores que estão sujeitos a embates de todos os tipos.

A partir das considerações realizadas sobre a Geografia Política, territórios, poderes e cooperação internacional, propomos concluir o capítulo com uma breve discussão sobre a questão do poder, associativismo e participação, elementos complementares para embasar as reflexões sobre os canais de representação política da sociedade civil, em especial as ONGs da Mata Atlântica, nos processos de negociação e implementação do PDA Mata Atlântica. Nosso objetivo aqui é considerar, à luz dos múltiplos atores que atuam sobre o território Mata Atlântica, como o associativismo pode se apresentar como uma estratégia de participação de organizações da sociedade civil e de fortalecimento do poder das ONGs em processos políticos envolvendo a organização do território da Mata Atlântica.

2.5 Poder, associativismo e participação

O poder de influência e de participação de novos atores sociais nos processos decisórios sobre o uso do território incita reflexões sobre o associativismo civil como forma de expressão de sujeitos coletivos, os quais fundamentam seus discursos e práticas, criam redes e se articulam em face de suas estratégias e interesses políticos⁴⁷. Buscamos compreender em que medida os movimentos associativos podem ser considerados como mecanismos que possibilitam a participação e o exercício da política como uma arena de negociação de conflitos e intermediação de interesses. Neste sentido, a participação é entendida aqui como

(...) um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. (GOHN, 2005, p.30).

De acordo com Putnam (1993), o associativismo contribui para a promoção de práticas de cooperação, solidariedade e espírito público entre os membros da sociedade civil⁴⁸, gerando efeitos no

⁴⁷ O conceito de associativismo civil é polissêmico e se associa a outras noções também com múltiplas significações, tais como sociedade civil, ONGs, movimentos sociais, ações coletivas, sujeitos coletivos, etc. Não poderíamos, neste momento, pretender resgatar toda a complexidade deste debate, limitando-nos a realizar uma breve discussão sobre o associativismo e a participação.

⁴⁸ É necessário ressaltar que o conceito de sociedade civil é polissêmico e adquire várias definições na literatura, constituindo um campo de intenso debate e posicionamentos teóricos divergentes. Para nossa finalidade, buscamos entender aqui a sociedade civil segundo parâmetros bem abrangentes, ou seja, como uma esfera de interação social que se diferencia da economia e do Estado. Neste sentido, nos parece valiosa a definição de Skocpol e Fiorina (1999) citada por

sistema político na medida em que agrega interesses e facilita a tomada de decisões. Dessa maneira, a vida associativa criaria círculos virtuosos e ganhos democráticos entre seus membros. Armony (2004) é mais cauteloso ao afirmar que o engajamento civil não necessariamente tem efeitos democratizantes, sendo de grande importância o contexto no qual a sociedade civil se associa. O referido autor afirma que o ambiente sócio-cultural, dessa forma, tem papel relevante em influenciar decisivamente aspectos como a natureza, as disposições, as orientações e os impactos do engajamento civil nas questões políticas.

No Brasil, como aponta Avritzer (1998), o crescimento dos níveis de associativismo civil está ligado ao processo de redemocratização do Estado brasileiro, com o gradual fortalecimento da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980 frente a um Estado impositivo e centralizador. A defesa de direitos específicos, a afirmação de identidade cultural própria e a promoção da cidadania presente nos movimentos sociais revelam o associativismo civil enquanto campo de articulação e reivindicação política. “A história do associativismo no Brasil é uma história de repressão e de conflito com o Estado autoritário, nas mais diversas conjunturas. Ao mesmo tempo – isso é importante – é uma história muito centrada no Estado”. (LANDIM, 2002, p. 25)⁴⁹.

Na década de 1990, entretanto, há mudanças no relacionamento entre sociedade civil, mercado e Estado no Brasil. Da pluralidade de atores e de interesses da sociedade civil organizada emerge práticas associativas de diálogo e colaboração com o Estado, o que se diferencia do caráter de reivindicação e de oposição que predominava anteriormente⁵⁰. Um outro fenômeno relevante que pode ser observado é que o mercado adota gradativamente políticas de investimento empresarial nas áreas social, ambiental e cultural. Os termos cidadania empresarial, responsabilidade social e investimento social privado figuram como palavras indispensáveis na expansão e na consolidação das fundações e institutos, que são criadas muitas vezes pelas próprias empresas que desejam atuar no setor de entidades sem fins lucrativos⁵¹.

A abordagem preconizada por Whitehead (1999) propõe um critério de avaliação do associativismo civil que questiona, desde o princípio, uma correlação inquestionável entre participação associativa e política. Para o autor, o associativismo adquire múltiplos contornos que não se remetem, de maneira substancial, à participação política da sociedade civil na esfera pública. O autor pondera que:

Armony (2004, p.11 – *tradução nossa*), que entende sociedade civil como “rede de laços e grupos através dos quais pessoas se conectam umas às outras e se inserem em questões comunitárias e políticas”.

⁴⁹Essa afirmativa de Landim explica, por exemplo, que as ONGs surgem no bojo do processo de redemocratização do país, com uma identidade de “oposição” ou “negação” ao governamental, como o próprio termo “não-governamental” indica.

⁵⁰ Citamos, como exemplo, o marco legal embasado pela Lei 9.790/99, que versa sobre a possibilidade de celebração de Termos de Parceria entre Estado e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

⁵¹ Um exemplo nesse sentido é o GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, que reúne mais de cem instituições ligadas, em sua maioria, a grandes empresas brasileiras (inclusive multinacionais). Disponível em: <<http://www.gife.org.br>>. Acesso em: 14 de mai. de 2008.

(...) qualquer que tenha sido o caminho histórico seguido, os padrões resultantes de vida associativa e comunicação social serão altamente estruturados, com setores tradicionalmente mais favorecidos e centrais e outros marginais ou excluídos. Dependendo da localização de cada pessoa nessa estrutura de privilégios e oportunidades, e do grau de abertura e flexibilidade do sistema, é possível considerar a sociedade civil resultante tanto como a expressão mais autêntica e a garantia durável de uma democracia política, quanto como a mais flagrante negação de sua promessa universalista. (WHITEHEAD, 1999, p. 21).

De acordo com Vieira (1991) citado por Avritzer (1997), existem ponderações em relação ao papel político do associativismo, uma vez que se observam três grupos de associações que possuem posicionamentos distintos frente ao Estado e Mercado: (i) associações não conflitivas (como as recreativas, religiosas e humanitárias, que, devido ao seu caráter originário, não provocam grandes embates), (ii) associações conflitivas (como os sindicatos, associações profissionais e comunitárias, que estão voltadas para um campo específico de ação), e (iii) novo associativismo (movimento de mulheres, negros, ecologia e de direitos humanos, capazes de influenciar o sistema político e econômico).

Diante da evolução histórica e das redefinições do associativismo no Brasil, uma questão que se mostra pertinente é se a dimensão associativa da ordem social ainda contempla o discurso propriamente político de outrora (de cunho coletivista, não privativo), ou se constitui, nos moldes recentes, estratégias associativas fragmentadas e dissociadas, mais voltadas à sobrevivência e inserção de grupos na dinâmica capitalista, por meio de parcerias como o Estado e o mercado.

Uma resposta a esse questionamento que nos parece apropriada é dada por Gohn (2005), que destaca que os novos atores sociais que entram em cena, principalmente, na década de 1990, engendram uma variada gama de práticas sociais, as quais “constituem um tecido denso e diversificado que tencionam as velhas formas de fazer política e criam novas possibilidades concretas para o futuro, em termos de alternativas democráticas” (GOHN, 2005, p.112). Nesse sentido, a autora complementa que:

A sociedade civil cresceu e ampliou o leque de atores e de formas organizativas. A maioria atua não só de forma endógena, dentro da própria sociedade civil, mas participam dos espaços e mecanismos de debates dos problemas nacionais em espaços públicos (ainda que sejam especializadas por temáticas de atuação); e muitas estão articuladas à própria gestão pública (nos conselhos gestores, por exemplo). (GOHN, 2005, p. 107 e 108).

O processo de crescimento do associativismo civil no Brasil, observado nas últimas décadas, gerou, em alguns casos, uma maior articulação e participação das entidades ambientalistas em vários âmbitos da esfera pública e privada no país. A consolidação do sistema democrático e o fortalecimento institucional brasileiros, somados a outros processos de cunho econômico, político e social, projetam

um cenário nacional e internacional cada vez mais dinâmico e complexo para a atuação das entidades ambientalistas.

Assim, no âmbito do multissetorialismo ambiental brasileiro (VIOLA e LEIS, 1992), há desde ONGs com significativo poder de intervenção na definição de agendas nacionais e internacionais, até aquelas desprovidas de capacidade de articulação e organização política. No caso da Mata Atlântica, observamos, na década de 1990 e 2000, o fortalecimento do poder político de ONGs ambientalistas, que ampliaram seus canais de interlocução e participação em processos decisórios sobre o uso do território da Mata Atlântica. Um exemplo nesse sentido é a Rede ONGs da Mata Atlântica, que desempenhou um papel-chave no sentido de pressionar o estabelecimento do marco jurídico-normativo favorável à conservação do bioma com o Decreto 750/93 e a Lei da Mata Atlântica. Além disso, pressionou os governos alemão e brasileiro no sentido da criação de uma linha exclusiva de cooperação internacional para a Mata Atlântica (PDA Mata Atlântica).

As pressões da RMA têm sido decisivas também para reforçar a importância da Mata Atlântica na agenda internacional e na negociação sobre os próximos anos de cooperação internacional entre Brasil e Alemanha, forjando resistências “de baixo para cima” para que o bioma não seja preterido em relação à Amazônia – prioridade internacional – nos processos de cooperação internacional para as florestas tropicais no Brasil. Nesse sentido, verificamos que o associativismo pode ampliar o poder de pressão política da sociedade civil em relação às políticas para a Mata Atlântica. Observamos, além disso, a ampliação dos canais de relacionamento entre as ONGs e as agências internacionais, as quais incorporam, gradualmente, o discurso participativo da sociedade civil em suas estratégias de implementação de programas e políticas de cooperação internacional.

3 MATA ATLÂNTICA E SUA INSERÇÃO NO SISTEMA AMBIENTAL MULTILATERAL CONTEMPORÂNEO

Neste capítulo, pretendemos tecer considerações sobre a Mata Atlântica a partir de uma aproximação metodológica que almeja capturar da maneira mais ampla possível a problemática histórica e atual do bioma, considerando reflexões de natureza geral e específica, mas que, na verdade, estão interligadas e aparecem amalgamadas ao longo do texto. A relação homem e meio natural e a gradual substituição da natureza “natural” pela natureza “artificial” é um dos elementos norteadores de nossa discussão. Em termos mais específicos, versamos sobre a formação econômica e social brasileira e seus reflexos para a Mata Atlântica, bem como a evolução e a oficialização legal dos critérios de delimitação territorial e do marco normativo do bioma. A formação e o desenvolvimento de um sistema internacional multilateral é outro eixo que subsidia nossa discussão, destacando como a temática das florestas tropicais, e em particular, a cooperação internacional para a Mata Atlântica, dialogam com os desafios e conflitos engendrados nas escalas local, nacional e internacional.

Para fins metodológicos, este capítulo está baseado em quatro enfoques. O primeiro deles traz reflexões sobre a relação homem e natureza em uma perspectiva de cunho mais histórico, dando posterior destaque às vicissitudes da ocupação e formação sócio-econômica do Brasil e alguns de seus desdobramentos ambientais para o bioma da Mata Atlântica. Em um segundo instante, entendendo que a definição de Mata Atlântica não é consensual e extrapola o campo da ciência para adentrar a esfera política, identificamos qual o entendimento jurídico-político vigente para a Mata Atlântica e o contexto de negociações, debates e conflitos ambientais subjacentes à sua formalização. Assim, assumimos que os contornos oficiais desse bioma no marco legal leva em consideração os interesses e o poder de influência no processo de tomada de decisão por parte do Estado, do mercado e de organizações não governamentais. Posteriormente, tecemos considerações sobre a temática das florestas e como a mesma está inserida na agenda ambiental internacional à luz da conformação de uma ordem internacional multilateral. Por fim, delineamos alguns aspectos da negociação e implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil, e como o bioma da Mata Atlântica é abordado no âmbito desse Programa.

Tomamos como fio condutor desse capítulo a noção de inseparabilidade entre sociedade e espaço presente em Milton Santos, o qual afirma que não existe sociedade a - espacial e que o próprio espaço é social, destacando ainda que os modos de produção são concretizados sobre uma base territorial e as formas espaciais são expressões desses (STEINBERGER, 2006). Como panorama para a discussão do capítulo, consideramos ainda o contexto mundial de busca pelo acesso imediato ou estoque futuro de riquezas naturais entendidas enquanto “recursos naturais” e o agravamento da crise ambiental nos séculos XX e XXI, manifestada pela gradual

intensificação de problemas ligados ao desflorestamento, perda da diversidade biológica, mudança do clima, erosão, poluição, entre outros.

3.1 A relação homem e natureza sob uma perspectiva histórica

A literatura que versa sobre a relação entre o homem e natureza sugere que as diferentes visões sobre o mundo e o meio ambiente são construções sociais, forjadas e redefinidas à luz de percepções, idéias e paradigmas que nortearam o pensamento e a ação humana no tempo e no espaço. As concepções filosóficas, religiosas e científicas ao longo dos séculos tiveram um papel determinante para influenciar os padrões de relação entre homem e a natureza, sendo a última uma idéia socialmente construída. Conforme mencionado por Gonçalves:

Toda sociedade, toda cultura cria, inventa, institui uma determinada idéia do que seja natureza. Neste sentido, o conceito de natureza não é natural, sendo na verdade criado e instituído pelos homens. Constitui um dos pilares através do qual os homens erguem as suas relações sociais, sua produção material e espiritual, enfim, a sua cultura. (PORTO-GONÇALVES, 2002, p. 23).

Neste sentido, não só as distintas bases materiais e ideológicas, mas também as representações simbólicas têm influências sobre o entendimento, compreensão e manifestação das diferentes sociedades em relação à natureza. Para Godelier, “no coração das relações materiais do homem com a natureza aparece uma parte ideal, não material, onde exercem e se entrelaçam as três funções do conhecimento: representar, organizar e legitimar as relações dos homens entre si e com a natureza” (GODELIER, 1984 *apud* DIEGUES, 1996, p.303).

As sociedades agrícolas primitivas tinham uma forte relação com a natureza, considerando os indivíduos como parte da natureza-mãe, provedora de equilíbrio e vida. Já as sociedades primitivas caçadoras, percebiam a natureza como alheia e separada do homem, passível, dessa maneira, de intervenção e exploração humana (SAHTOURIS, 1991).

Na Grécia antiga, diferentes formas de percepção e comportamento em relação à natureza estiveram presentes. A idéia de natureza inacabada e em constante processo de transformações contrasta com outra concepção também existente nesse período, ou seja, a de meio ambiente como um sistema definido, pronto, passível de cálculos e intervenções matemáticas da racionalidade humana (CIDADE, 2001). Conforme ressalta Porto-Gonçalves (2002, p. 28) “(...) a separação homem-natureza (cultura-natureza, história-natureza) é uma característica marcante do pensamento que tem dominado o mundo ocidental, cuja matriz filosófica se encontra na Grécia e Roma clássicas”.

Já na Europa medieval, marcada pelo predomínio do feudalismo como modo de organização político-econômica e pela forte influência católica, havia a predominância de uma visão de mundo e de natureza como sistemas orgânicos, vitais e espirituais. Neste período, no qual a propriedade coletiva passa a dar lugar para a propriedade privada individual, ainda subsistia a economia de necessidade e a produção humana voltada para sua subsistência (FURTADO, 1988).

Em “Dialética do Esclarecimento”, Horkheimer e Adorno (1985) versam sobre a origem do desencantamento do mundo, indicando que a passagem do período mítico para a era do saber ou do esclarecimento tem origem na Antiguidade. Mediante a transição para a era da racionalidade, o homem passa então a alienar-se da natureza para a constituição de si mesmo, libertando-se de crenças, rituais e antigas tradições que antes pautavam suas ações para buscar suporte no conhecimento como instrumento de afirmação e dominação não só da natureza, mas, também, em relação ao próprio homem. Os autores esclarecem que “no sentido mais amplo do progresso do pensamento, o esclarecimento tem perseguido sempre o objetivo de livrar os homens do medo e de investi-los da posição de senhores” (HORKHEIMER E ADORNO, 1985, p. 19).

A razão e o saber despontam como elementos presentes no cerne da mudança da relação entre o homem e a natureza, deflagrando cada vez mais um processo de estruturação de representações que atribuem e reforçam um caráter utilitário da natureza à luz dos anseios dos homens. Nessa linha de argumentação, Chauí (1980) ressalta a intrínseca relação existente entre o conjunto das representações e as relações de exploração e dominação socialmente legitimadas, travestidas de projetos ideológicos oriundos das relações entre os agentes envolvidos no processo histórico. A autora sugere que:

Os homens produzem idéias ou representações pelas quais procuram explicar e compreender sua própria vida individual, social, suas relações com a natureza e com o sobrenatural. Essas idéias ou representações, no entanto, tenderão a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e de dominação política. Esse ocultamento da realidade chama-se ideologia. Por seu intermédio, os homens legitimam as condições sociais de exploração e de dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas. (CHAUÍ, 1980, p. 21).

A relação entre o homem e natureza sofre alterações substanciais com o avanço do capitalismo comercial e o Renascentismo no século XVI, quando ocorrem mudanças consideráveis nos campos da ciência e filosofia, e, por extensão, redimensionamentos nas visões humanas de mundo e de meio ambiente. Essas alterações são possibilitadas, segundo Porto-Gonçalves (2006, p. 88), porque a relação com a natureza se dá por intermédio “de um conjunto de significações socialmente instituído e, portanto, possível de ser reinventado num processo aberto, complexo, contraditório e indefinido sempre em condições históricas e geográficas

determinadas”.

Foram de grande importância e influência, neste sentido, as contribuições de Nicolau Copérnico, René Descartes, Galileu Galilei e Isaac Newton para a afirmação de um modelo de racionalidade que se baseava na separação homem e natureza. Para Cidade (2001, p. 18) “as concepções de natureza na Europa Renascentista baseavam-se na crença dominante da natureza como entidade exterior, sujeita a regularidades regidas por leis mecânicas, desvendadas pela razão por meio da matemática”.

Com a difusão dos ideais liberais e o recrudescimento da visão mítica e religiosa da natureza que subsistira, então, por vários séculos, foram ensejadas novas bases que engendraram as relações sociais e a ação humana de acordo com a Ciência Moderna. Conforme ressalta Camargo (2005, p.36) “a relação do homem com a natureza vai se consolidando à medida que se amplia o comércio e, conseqüentemente, surge uma nova dinâmica espacial-geográfica”. Essa dinâmica é marcada, em um primeiro momento, pela visão antropocêntrica de mundo que posiciona o homem no cerne do universo, em oposição à natureza, ou seja, o sujeito em oposição ao objeto. De acordo com Grun, “é na base desse dualismo que encontramos a gênese filosófica da crise ecológica moderna, pois a partir desta cisão a natureza não é mais que um objeto passivo a espera do corte analítico” (GRUN, 1996, p. 29-35).

O desenvolvimento do capitalismo e o fortalecimento da ideologia burguesa no século XVII refletem, portanto, uma perspectiva dualista da natureza, ou seja, que separa a natureza interna aos homens – ligada aos seus sentimentos e desejos – da natureza externa, relacionada ao ambiente físico e social. O iluminismo consolidou no século XVIII as bases da revolução científica do período Renascentista e fortaleceu a racionalidade e o método analítico como poderosas perspectivas de apreensão da realidade. “A idéia de uma natureza objetiva e exterior ao homem, o que pressupõe uma idéia de homem não-natural e fora da natureza, cristaliza-se com a civilização industrial inaugurada pelo capitalismo” (PORTO-GONÇALVES, 2002, p. 35). A natureza, tida anteriormente como um meio de subsistência do homem, passa a fazer parte do conjunto dos meios de produção do qual o capital tira proveito (SOAREZ DE OLIVEIRA, 2002).

As sociedades estiveram sujeitas a uma substituição do meio natural por um meio cada vez mais artificial e modificado pela ação humana, o que corresponderia a uma “artificialização do meio ambiente” (SANTOS, 1994a, p.32). Para o autor, há de se considerar a tendência de que tudo tende a ser objeto na atualidade, o que ilustra a racionalidade instrumental do homem aplicada à produção do espaço, rumo a um meio geográfico que é, ao mesmo tempo, “técnico-científico-informacional”. A importância dos objetos e sua relação com as intencionalidades ligadas às dinâmicas produtivas são destacadas por Santos, que pondera que “(...) os objetos mais proeminentes são elaborados a partir dos mandamentos da ciência e se servem de uma técnica

informativa da qual lhes vem o alto coeficiente de intencionalidade com que servem às diversas modalidades e às diversas etapas da produção” (SANTOS, 2002b, p. 234).

Apesar da crise ambiental e das críticas sobre a insustentabilidade do modo de produção capitalista, a visão que ainda parece perdurar é aquela marcada pela dicotomia homem e natureza, que se manifesta pelas lógicas científicas, ideológicas, políticas e econômicas que alicerçam o sistema capitalista. A visão antropocêntrica ainda prevalece, desconsiderando a vinculação sistêmica entre todos os seres (CAMARGO, 2005; CAPRA, 1997). Morin (1989) faz reflexões nessa linha, afirmando que “o homem alçou-se ao topo da natureza, mas permanece no interior da natureza. Sofre a ecodeterminação que toda a vida sofre (...). O homem tornou-se o subjogador global da biosfera, mas por isso mesmo subjugou-se a ela” (MORIN, 1989, p. 73).

Feitas essas observações gerais sobre a relação homem e natureza, passamos a ater-nos mais especificamente em como essa dinâmica relacional se deu no Bioma da Mata Atlântica. O ponto de partida para análise é a colonização portuguesa no Brasil e o processo de ocupação e formação econômica que se desenvolve a partir desse marco histórico, o que vai determinar as dinâmicas que influenciaram a constituição do território Mata Atlântica.

3.2 O processo de ocupação e formação social e econômica da Mata Atlântica

É imprescindível (...) que contextualizemos historicamente o 'território' com o qual estamos trabalhando. Se nossa leitura for uma leitura integradora, o território respondendo pelo conjunto de nossas experiências ou, em outras palavras, relações de domínio e apropriação, no/com/através do espaço, os elementos-chave responsáveis por essas relações diferem-se consideravelmente ao longo do tempo. (HAESBAERT, 2006, p.78).

Como suscitado pelo texto em epígrafe, qualquer análise que se remeta à Mata Atlântica não pode prescindir de seus elementos e dinâmicas históricas. A primeira grande transformação na relação dos homens com o meio natural – acarretando maiores impactos para a Mata Atlântica – foi provavelmente a inserção da agricultura pelos indígenas (DEAN, 1996). Embora esta atividade tenha sido mais impactante que a caça e a coleta, eram realizadas a partir de um nexo de sobrevivência, próprio da relação que os diversos grupos indígenas estabeleciam com a natureza e muito distinta, portanto, da racionalidade mercantil trazida pelos europeus. Assim, consideramos que a expansão mercantil-colonial europeia no século XV e a efetiva chegada e ocupação dos europeus em terras brasileiras implica uma substancial mudança nos padrões de relação até então vigentes entre o homem e natureza, no território que posteriormente seria denominado Brasil.

Diferentemente das necessidades de subsistência dos povos indígenas, os colonizadores europeus

almejavam com a colônia a obtenção de lucro e a transferência de riqueza ou capital à Metrópole. O Brasil não foi constituído a partir de uma perspectiva de nação ou de país, mas sim de acordo com um conjunto de projetos de exploração pautados pelo mito da natureza inesgotável, em uma lógica de ocupação e controle do território justificável pelas suas matrizes econômicas (PÁDUA, 2004).

A mentalidade colonizadora presente em terras brasileiras refletia claramente o pensamento mercantil subjacente à expansão ultramarina e aos países que através dela projetavam seu poder sobre vários territórios, visando, por exemplo, o controle de novas rotas comerciais e colônias fornecedoras de matéria-prima (ANDRADE, 1995). Nas palavras de Porto-Gonçalves:

A apropriação pela burguesia mercantil e monarquias centralizadas ibéricas do conhecimento vindo do Oriente – cartografia, bússola e pólvora – e o desenvolvimento das técnicas de navegação a vela (...) permitirão um enorme desenvolvimento dos negócios e dos negociantes, assim como uma ampliação da exploração dos recursos naturais pelos quatro cantos do mundo. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 25-26).

A história de destruição da Mata Atlântica, portanto, se entrelaça ao próprio processo de formação econômica e ocupação do Brasil e se dá a partir da dinâmica de exploração da faixa litorânea em direção ao interior do país. Conforme destacam Campili e Prochnow (2006, p. 38), “a Mata Atlântica que conhecemos hoje é o resultado de diferentes paisagens originais, forjadas pelos processos naturais, e também de diferentes histórias de ocupação, exploração e manejo, conforme sua localização”.

A exploração desse bioma foi marcada por diferentes padrões de assentamento e relação do homem com a natureza, que geraram, em distintas proporções e escalas, pressões sobre o meio natural⁵². Diversas atividades foram historicamente desenvolvidas na Mata Atlântica, como a caça e a coleta, a agricultura, a pecuária, a extração do pau-brasil e de outras madeiras, o plantio de cana-de-açúcar, o café, o garimpo, a silvicultura, além de outras atividades produtivas⁵³ que eram rigidamente controladas e fiscalizadas pela Metrópole através de um regime de monopólio colonial.

Para Santos e Silveira (2003), o primeiro período da formação territorial do Brasil segue a temporalidade da natureza, ou seja, apresenta apenas uma tímida presença técnica e é anterior aos instrumentos artificiais de domínio humano efetivo do meio natural. Os autores complementam sugerindo que “a unidade, então, era dada

⁵² Não pretendemos realizar aqui uma análise detalhada e abrangente do processo de formação econômica do Brasil, restringindo nosso escopo de análise a algumas atividades econômicas específicas que trouxeram desdobramentos significativos para a ocupação e organização do uso da Mata Atlântica.

⁵³ Evitaremos empregar a tradicional expressão “ciclos econômicos”, pois pensamos que essa periodização traz consigo a idéia de atividades que tiveram um início e fim bem demarcados no tempo. No caso do Brasil, embora existam períodos de apogeu relacionados, por exemplo, ao pau-brasil, cana de açúcar, ouro e café, estas atividades muito comumente chegam a coexistir mesmo após seu declínio produtivo, não sendo necessariamente cíclicas (ANDRADE, 1995)

pela natureza, e a presença humana buscava adaptar-se aos meios naturais” (SANTOS e SILVEIRA, 2003, p. 27).

Com o processo de colonização portuguesa é que ocorre uma mudança substancial no tocante à intensidade de exploração da Mata Atlântica no Brasil (DEAN, 1996). O Brasil foi constituído, desde seus primórdios de colônia, a partir de intervenções extensivas e predatórias da natureza. O suposto caráter de “inesgotabilidade” dos recursos permeou o imaginário do colonizador europeu e sua imposição civilizatória, difundindo práticas ambientalmente degradantes.

A extração do pau-brasil ao longo da Costa Atlântica foi a primeira atividade econômica desenvolvida de forma proeminente pelos portugueses anos depois da chegada em terras brasileiras (PRADO JR., 1990). Neste primeiro período, não há de fato o povoamento e ocupação efetiva do Brasil por parte dos portugueses, que estavam mais interessados no comércio com o Oriente. O interesse pela colônia recém descoberta era claramente mercantil e as caravelas portuguesas, carregadas de pau-brasil a partir da utilização de mão-de-obra dos indígenas que povoavam a costa, rumavam à Europa transportando a madeira que era comercializada com preços atraentes e altas margens de lucro. Afinal, como ressaltado por Andrade (1995), “o processo colonial (...) era de expansão capitalista em que eram empregados vultosos capitais que necessitavam multiplicar-se” (ANDRADE, 1995, p. 21-22).

A exploração econômica do pau-brasil ocorreu sob o regime do monopólio real português – chamado de estanco –, de maneira tão intensa e insustentável que colocou a espécie praticamente em situação de extinção, reduzindo sua distribuição original de maneira drástica a pequenos exemplares na Mata Atlântica já no início do século XVII (BUENO, 1998). Segundo Prado Jr. (1990, p. 25), “era uma exploração rudimentar que não deixou traços apreciáveis, a não ser na destruição impiedosa e em larga escala das florestas nativas donde se extraía a madeira”. Além do aproveitamento da madeira, do pau-brasil era retirada uma substância de grande utilidade para a época, a “brasileína”, cuja aplicação se dava como corante natural de tecidos.

A exploração de pau-brasil, somente no primeiro século, afetou cerca de 6 mil quilômetros quadrados de Mata Atlântica por meio do corte de, pelo menos, dois milhões de árvores (DEAN, 1996). A extração desta espécie foi desestimulada somente na segunda metade do século XIX mediante a descoberta de um corante artificial substituto e do grande volume extraído por contrabando. (DEAN, 1996; BUENO, 2002).

A solidificação dos interesses portugueses em apropriarem-se das terras brasileiras por meio do povoamento e colonização efetivos do território acontece após 1530, principalmente como forma de defesa às ameaças postas por outras nações européias, como os franceses. (FURTADO, 1977; DEAN, 1996). Por meio das capitanias hereditárias, foram distribuídas extensas áreas de terras não ocupadas aos colonos, e instalados

engenhos de produção de açúcar que deram um novo dinamismo econômico à colônia (MORAES, 2000).

A cana-de-açúcar pode ser considerada como o pano de fundo dos processos de ocupação e uso do solo ocorridos nos séculos XVI e XVII no Brasil. Dois aspectos marcantes da formação econômica brasileira, a grande propriedade e a monocultura, foram instaurados nessa época (PRADO JR., 1990). A introdução de extensas monoculturas de cana-de-açúcar (*plantations*) ocorreram inicialmente na costa brasileira e de maneira precursora no nordeste (MORAES, 2000). Gradualmente, várias regiões são modificadas pela ação do homem, como na Zona da Mata nordestina. No sudeste, o uso da terra intensificou-se a partir do final do século XVIII com a ampliação dos canaviais de cana-de-açúcar do litoral paulista às várzeas do Tietê e ao Vale do Paraíba.

As condições de clima e solo foram propícias para a boa adaptação e produtividade da cana-de-açúcar em algumas regiões do país, o que gerou boas perspectivas de lucro para a metrópole e maior interesse dos portugueses em relação à colônia brasileira. Não obstante a disponibilidade de terras e mão-de-obra escrava até os idos do século XIX, outros fatores produtivos tornavam mais complexa ainda a atividade açucareira, como a necessidade de lenha, de animais e de reinvestimento de parte considerável dos lucros para a ampliação de bens de capital.

A atividade açucareira foi a base, também, para a afirmação de uma relação social hierárquica entre os colonos – donos dos engenhos e moradores da “casa grande” – e os escravos que nele trabalhavam. Essa relação de dominação também foi traço marcante na história da colonização brasileira, com a reprodução de um sistema de hierarquia social, no qual imperavam condições de sobrevivência dos negros (PRADO JR., 1990).

A cana-de-açúcar brasileira dominou o mercado mundial durante algumas décadas (séculos XVI e XVII), uma vez que possuía vantagens comparativas em relação às tradicionais áreas produtivas que, até então, respondiam pela maior parte da produção mundial. Os holandeses exerciam papel central no refino e distribuição do açúcar produzido no Brasil, obtendo lucros consideráveis por intermédio das trocas mercantis estabelecidas. Concomitantemente, o ciclo açucareiro causou problemas ambientais como a queima de grandes extensões de matas nativas e o empobrecimento do solo em grandes extensões da Mata Atlântica (RIBEIRO, 1999). O naturalista Saint-Hilaire destacou o impacto negativo das técnicas agrícolas empregadas na América portuguesa, afirmando que, “com exceção da Província do Rio Grande do Sul, da de Missões e da província Cisplatina, não se fez uso, no Brasil meridional, nem do arado, nem de fertilizantes: todo o sistema de agricultura brasileira é baseado na destruição de florestas, e onde não há matas não existe lavouras” (SAINT-HILAIRE, 2000, p. 90).

A produção do açúcar no Brasil foi redimensionada com o domínio de Portugal pela Espanha em 1580 e com a concorrência do açúcar de Antilhas, que acarretou um aumento na oferta do produto e a queda do preço internacional. Diante desse cenário, os portugueses perderam gradualmente o interesse pela produção desta

cultura, dando oportunidade para a afirmação de outras atividades econômicas na colônia brasileira (MORAES, 2000).

Enquanto a cana-de-açúcar espalhou-se pelo litoral brasileiro e foi a atividade colonial predominante, a pecuária ocupava papel complementar e secundário em termos de importância econômica, apesar de ter sido utilizada para fins de alimentação, transporte e como força motriz das moendas de cana. A incidência da atividade pecuária deu-se inicialmente na região nordeste, desempenhando um papel de interiorização da ocupação e do povoamento do Brasil. Com a necessidade da abertura de pastagens para a criação do gado, áreas nativas de Mata Atlântica foram desmatadas e destinadas como pastagens. A pecuária, que originalmente estava atrelada aos engenhos de cana-de-açúcar, afirma-se gradualmente com uma atividade econômica independente (PRADO JR., 1990).

A penetração para o interior do país foi possível com a pecuária e com a procura do ouro a partir do século XVII e XVIII. A expansão territorial foi promovida pelos jesuítas, os boiaqueiros, os entradeiros e os bandeirantes, estimulados pelos portugueses a ocuparem o sul do país. A pecuária sulina e nordestina desempenhou importante papel na economia do Brasil. Enquanto os lucros da lavoura açucareira e da mineração eram canalizados para a metrópole, a riqueza do gado permaneceu no país, formando substancialmente a materialidade da colônia.

A busca por pedras e metais preciosos sempre foi uma das intenções precípuas de Portugal para a colônia brasileira. Porém, somente durante o século XVIII é que ganhou força a atividade de mineração – principalmente a exploração aurífera – que também trouxe impactos destrutivos para a Mata Atlântica. A busca pelo ouro e o seu transporte promoveram simultaneamente a expansão demográfica e a formação de fluxos populacionais para o interior do país. Foram fundadas e desenvolvidas vilas e arraiais em área de ocorrência de Mata Atlântica, como, por exemplo, na Serra da Mantiqueira. Conforme explicitado por Frota Neto no trecho seguinte:

A mineração foi a atividade que teve maior influência na criação e no desenvolvimento de cidades do interior e, portanto, na produção do fenômeno urbano, não só em Minas Gerais, mas também pelas suas repercussões sobre o centro comercial e político que se deslocou para o Rio de Janeiro (...). (FROTA NETO, 1978, p.26).

Uma quarta atividade econômica que se inicia nas décadas que dão início ao século XIX e impacta a Mata Atlântica é a produção do café destinado ao mercado externo⁵⁴. O Vale do Rio Paraíba foi a primeira região

⁵⁴ A exportação brasileira do café começou a crescer a partir de 1816. Na década de 1830-1840, o produto assumiu a liderança das exportações do país, com mais de 40% do total. Assim, o Brasil tornou-se, já em 1840, o maior produtor mundial de café. Na década 1870-1880, o café passou a representar até 56% do valor das exportações. Começou então o período áureo do café que durou até

destinada à cafeicultura para esses fins, favorecida por condições positivas para o cultivo cafeeiro comercial, como disponibilidade de terras, clima, existência de caminhos e trilhas já abertas anteriormente pela mineração e a proximidade do porto do Rio de Janeiro (FAUSTO, 2002). A cafeicultura vigente em praticamente todo o período monárquico (1822-1889) ocorre diante da decadência de lavouras tradicionais – como a cana-de-açúcar, tabaco e algodão – afirmando o centro-sul como região de primazia econômica do Brasil (PRADO JR., 1990).

A ampliação da produção de café se deu a partir do Rio de Janeiro para os estados vizinhos. Esse processo, ao mesmo tempo em que gerou inicialmente grandes lucros para a aristocracia colonial, representou, concomitantemente, uma forte devastação da Mata Atlântica em estados como o Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Por causa do café, já no fim do século XIX uma parcela significativa das florestas na Mata Atlântica havia sido parcialmente ou totalmente modificada pelo homem (DEAN, 1996).

A produção cafeeira envolvia grandes extensões de terra e o emprego de técnicas bem rudimentares de uso do solo, muitas vezes depredatórias. “Para implantar uma fazenda de café, o fazendeiro tinha de fazer investimentos significativos que incluíam a derrubada da mata, o preparo da terra, o *plantation*, as instalações e a compra dos escravos” (FAUSTO, 2002, p.101). O plantio do café sem grandes cuidados de manejo implicava a perda de fertilidade e posterior abandono dos solos, demandando, ciclicamente, a abertura de novas áreas de cultivo e de desmatamento da Mata Atlântica (RIBEIRO, 1999).

A crescente importância econômica do café fez dos produtores de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais o centro da elite dirigente do Império e da República durante o século XIX e começo do século XX (PRADO JR., 1990). Naquele contexto, duas questões subjacentes foram de grande importância: a fundiária, com o estabelecimento da Lei de Terras em 1850 – que concedeu aos cafeicultores a propriedade da terra, e não apenas sua posse – e a trabalhista, com a abolição da escravatura e a subsequente entrada de imigrantes como mão-de-obra no país.

O setor cafeeiro foi favorecido durante décadas pelo estabelecimento de políticas governamentais de apoio ao crédito e garantia de preços diante da oscilação do mercado internacional, o que incrementou a capacidade de investimento dos produtores de café, inclusive em atividades ligadas ao comércio e à produção industrial. A expansão da cafeicultura trouxe desdobramentos para a dinâmica de ocupação da Mata Atlântica, uma vez que a economia cafeeira representou um impulso marcante para a ocupação de regiões despovoadas ou povoadas de maneira dispersa. O autor Lamego (1950), por exemplo, ilustra a relação existente entre a lavoura cafeeira e a ocupação da Mata Atlântica, ressaltando a intensidade com a qual o café avançou sobre

1930. No final do séc. XIX, o café representava 65% do valor das exportações do país, chegando a 70% na década de 1920. Disponível em: <<http://www.planetaorganico.com.br/cafebrev1.htm>>. Acesso em: 04 de mar. de 2008.

áreas naturais da Serra Fluminense, uma vez que "o motivo econômico que lhe faltara nos séculos precedentes para a entrada da cultura, por fim aparecera" (LAMEGO, 1950, p.168).

Entretanto, dois fatores principais, um interno e outro externo ao país, geraram impactos negativos para o setor cafeeiro. O primeiro foi a crise da bolsa de Nova Iorque em 1929, que teve consequências político-econômicas internacionais e afetou diretamente as exportações do café brasileiro. A segunda, de caráter doméstico, foi a Revolução de 1930 – conhecida como a Revolta Tenentista – que pôs fim à Primeira República e à política "café com leite", levando Getúlio Vargas ao poder (FAUSTO, 1972).

Paralelamente às mudanças em curso na política e na economia cafeeira, o processo de industrialização brasileiro, que havia se iniciado desde meados do século XX, foi intensificado após a crise de 1929. O capital oriundo da economia cafeeira, concentrado em São Paulo e Rio de Janeiro (RAUD, 1999), contribuiu para o desenvolvimento da economia industrial e de uma importante rede urbana a partir dos anos 20 (CANO, 1977). Gradualmente, o café perdeu a condição de principal atividade econômica do país para a atividade industrial, que teve no primeiro governo de Getúlio Vargas prioridade como setor desencadeador de desenvolvimento e modernização do país. A passagem do modelo agro-exportador para o urbano-industrial começou a ser afirmado, dessa forma, diante da política nacionalista e industrialista de Getúlio Vargas, calcada inicialmente em investimentos na indústria de base e no estímulo de transferência de capital para a indústria (FURTADO, 1977).

Conforme aponta Moraes (1999), em reflexão sobre essa época da história brasileira – enquanto o grande lema do Brasil império é a "civilização", no período republicano é a modernização, buscada pelos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e outros militares no poder. O autor complementa defendendo que "o progressivo aparelhamento do Estado brasileiro para o planejamento e gestão do território conheceu um reforço nos anos iniciais do período militar, no bojo de uma nova fase de desenvolvimentismo, agora mais explicitamente orientado por uma ótica geopolítica" (MORAES, 1999, p. 47).

O processo de industrialização no Brasil, um dos corolários da modernização do país e de sua inserção na dinâmica produtiva internacional, trouxe desdobramentos espaciais de distintas ordens. Santos (1995) afirma que o termo "industrialização" deve ser entendido em seu significado mais amplo, que "tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado" (SANTOS, 1995, p. 27).

A ação do Estado brasileiro estruturou as condições gerais da produção capitalista, buscando garantir a oferta de bens de consumo coletivo – como água e esgotamento sanitário – e a administração dos conflitos que acompanham a apropriação de recursos naturais (ACSELRAD, 2004). Neste sentido, Monte-Mór e Paula (2000) destacam que a questão ambiental no Brasil é acompanhada de duas problemáticas centrais:

de um lado, os problemas derivados de urbanização e modernização brasileiros e seus impactos sobre a qualidade de vida das populações urbanas; de outro o referente às ameaças aos vários ecossistemas brasileiros (...) constrangidos por um conjunto de modalidades de apropriação da natureza e construção do espaço fortemente predatórios. (MONTE-MÓR E PAULA, 2000, p.77).

As leis, decretos, resoluções e normas federais e estaduais que dizem respeito à Mata Atlântica, direta ou indiretamente, se interpenetram e dão substância a um aparato legal complexo, no qual existem, inclusive, lacunas e conflitos jurídicos entre os próprios instrumentos normativos⁵⁵. A esfera legal de proteção da Mata Atlântica – desenvolvida principalmente na década de 1990 – ao mesmo tempo em que define de forma mais explícita “as regras do jogo” para o Bioma, também revela interesses, contradições e conflitos de uso ali presentes. A correlação de forças entre os diversos atores atuantes no Bioma da Mata Atlântica, desta forma, se reflete na esfera das negociações do marco regulatório e dá luz às divergências sobre a delimitação e ordenamento do território Mata Atlântica.

Diante da breve contextualização histórica da Mata Atlântica aqui proposta, julgamos ser imprescindível buscar uma melhor compreensão acerca das definições legais do bioma e o estabelecimento das condições normativas para o seu uso, o que de fato acarreta uma mudança em relação à exploração desenfreada ocorrida nesse bioma.

Levando em consideração que o direito ao meio ambiente e a própria Mata Atlântica são elevados a uma condição de maior destaque na Constituição Federal de 1988, momento esse precedido por muitos embates e contradições materializadas na Legislação Federal, a dimensão político-jurídica do território Mata Atlântica passa a ser priorizada na seção a seguir, correlacionando o desenvolvimento do arcabouço jurídico-normativo do bioma ao próprio processo de lutas e representações sociais sobre a Mata Atlântica, o que culmina, entre outras questões, na delimitação legal desse território⁵⁶.

3.3 A delimitação e normatização do Bioma da Mata Atlântica: da fitogeografia à política

Durante muito tempo, a expressão “Mata Atlântica” foi utilizada de maneira ampla e irrestrita para designar as florestas que se localizam nas proximidades da costa Atlântica, em contraposição às formações

⁵⁵ Para MILARÉ (2005, p.143), a legislação ambiental é sobreposta e complexa, e “no emaranhado de normas existentes, difícil mesmo é encontrar matérias nas quais não existam conflitos normativos, em que os dispositivos, nos vários níveis legislativos, falem a mesma língua”.

⁵⁶ Embora reconheçamos a importância do estudo acerca dos instrumentos de ordenamento territorial para a Mata Atlântica, tal qual o Zoneamento Ecológico-Econômico, não teremos a oportunidade de discuti-los nessa pesquisa, sendo necessário envidar futuros esforços nesse sentido.

florestais tropicais que se encontravam no norte do território brasileiro. Para Dean (1996), essa floresta era diversificada em sua composição, embora se apresentasse originalmente de maneira contínua, e, apesar de ter sua formação basicamente litorânea, adentrava o interior do continente com certa extensão:

Na costa leste da América do Sul, estendia-se outrora uma imensa floresta ou, mais precisamente, um complexo de tipos de florestas, em geral latifoliadas, pluviais e de tropicais a subtropicais. Entre oito e vinte oito graus de latitude sul, interiorizava-se a cerca de cem quilômetros da costa no norte e alargava-se a mais de quinhentos no sul (...) Esse complexo tem sido chamando de Mata Atlântica brasileira, associado a outra muito maior, a Floresta Amazônica, mas distinto dela. (DEAN, 1996, p.25).

A imprecisão e a generalização classificatória a respeito da vegetação brasileira foram gradualmente dando lugar a estudos fitofisionômicos e florísticos mais específicos, que utilizaram distintos critérios classificatórios para analisar as formações vegetais do país⁵⁷. Apesar do avanço das pesquisas sobre o tema, o entendimento sobre o termo Mata Atlântica não se tornou homogêneo nem tampouco consensual na literatura sobre o assunto, havendo distintas posições científicas acerca dos ecossistemas que de fato corresponderiam ou não à Mata Atlântica. Essa problemática é ilustrada por Câmara (2005, p. 31), o qual ajuíza que “Mata Atlântica é um termo popular sem significado preciso. Sua definição exata tem sido objeto de longas discussões e de opiniões amplamente divergentes”.

Podemos observar, de maneira geral, a existência de duas delimitações que seguem critérios distintos para definir a incidência do bioma da Mata Atlântica. De um lado, Câmara (1991) defende que, apesar das formações florestais distintas, torna-se pertinente adotar o termo Mata Atlântica de uma maneira mais ampla, no sentido de que se tenha uma concepção mais abrangente capaz de englobar, portanto, a totalidade dessas múltiplas formações. Por outro lado, segundo Joly *et al.* (1991), o termo Mata Atlântica não é o mais adequado para classificar formações florestais não uniformes e descontínuas, provocando um falso entendimento de homogeneidade da floresta. Para esses autores, a Mata Atlântica propriamente dita seria formada por três formações distintas, ou seja, as matas das planícies litorâneas, as matas de encosta e as matas de altitude. Em linha semelhante de classificação, Silva e Leitão Filho (1982) e Leitão Filho (1993) afirmam que a porção que corresponde à Mata Atlântica propriamente dita é, de fato, a Floresta Ombrófila Densa, que se concentra no litoral do país. Este entendimento considera critérios como os elevados índices pluviométricos e de altitude.

⁵⁷ Para ver proposta de sistema universal de nomenclatura, ver Veloso *et al.* (1991). Segundo os autores, muitos estudos apresentam classificações fitogeográficas para o Brasil, como Gonzaga de Campos (1926), Alberto Sampaio (1940) e Lindalvo Bezerra dos Santos (1943). Este último teve grande influência no pensamento fitogeográfico brasileiro ao adotar o critério fisionômico para a classificação da vegetação brasileira, além de considerar a classificação universal da vegetação mundial proposta por Elleberg e Mueller Dombois. Por fim, Veloso *et al.* sugerem um sistema universal de nomenclatura, o qual traz importantes elementos de subsidio para estudos nessa área.

A pluralidade de visões classificatórias para a Mata Atlântica foi base para a sustentação científica de diferentes posições políticas no tocante à extensão territorial da Mata Atlântica durante a década de 1990, período no qual, como vimos, foram negociadas, à luz do arcabouço legal, as delimitações geográficas para a Mata Atlântica. Neste sentido, ciência e política se interpenetram e compõem o complexo cenário de disputas que foram engendradas no âmbito da Mata Atlântica no processo de normatização do bioma⁵⁸.

Face à diversidade de critérios e embasamentos científicos, Câmara (2005) alega que se chegou à constatação de que o termo “Mata Atlântica” deveria envolver uma maior abrangência geográfica. Essa posição foi fortalecida a partir de encontro realizado em São Paulo no começo da década de 1990, do qual participaram técnicos, pesquisadores, especialistas e conservacionistas, em uma tentativa de se criar uma posição acordada sobre os critérios de delimitação territorial do bioma. As ONGs, como a Fundação SOS Mata Atlântica⁵⁹ – coordenadora do referido encontro – articularam esforços no sentido de reunir uma base científica que substancialmente fortalecesse posições políticas posteriores, voltadas, portanto, aos anseios de preservação e conservação da área mais significativa possível do território. Conforme explicitado por Campili e Prochnow (2006), esse seminário, “além de critérios fitofisionômicos, considerou os processos ecológicos entre os diversos ecossistemas, tais como a relação entre a restinga e a mata, o trânsito de animais, o fluxo de genes de plantas e animais e as áreas de tensão ecológica⁶⁰” (CAMPILI e PROCHNOW, 2006, p. 20).

Dessa maneira, as organizações da sociedade civil voltadas para a conservação e preservação do bioma desempenharam papel de grande relevância para a consubstanciação de uma proposta de delimitação para o bioma da Mata Atlântica, a qual passou a ser defendida por ambientalistas e negociada nas diversas instâncias políticas, em especial, na formalização do arcabouço jurídico normativo do bioma. A proposta referendada pela sociedade civil foi ganhando amplitude até ser formalizada com o Decreto nº. 750/93. Daí para frente, o termo Mata Atlântica deu lugar, então, ao conceito Domínio da Mata Atlântica (DMA), que tem em sua natureza uma incidência geográfica abrangente (Figura 05, a seguir).

⁵⁸ Torna-se pertinente voltarmos, neste ponto, às considerações de Michael Foucault sobre o poder. Para Foucault (1979, p.21) “todo conhecimento, seja ele científico ou ideológico, só pode existir a partir de condições políticas que são as condições para que se formem tanto o sujeito quanto os domínios de saber. [...] Não há saber neutro. Todo saber é político”.

⁵⁹ A Fundação SOS Mata Atlântica é uma organização não-governamental criada em 1986 que tem como missão “defender os remanescentes da Mata Atlântica, valorizar a identidade física e cultural das comunidades humanas que os habitam e conservar os riquíssimos patrimônios natural, histórico e cultural dessas regiões, buscando o seu desenvolvimento sustentado”. Disponível em: <<http://www.sosmataatlantica.org.br>>. Acesso em: 12 de mai. 2008.

⁶⁰ As áreas de tensão ecológica são aquelas nas quais os ecossistemas se encontram e vão gradativamente se transformando (CAMPILI E PROCHNOW, 2006).



FIGURA 05: Delimitação do Bioma da Mata Atlântica e ecossistemas associados por Unidade da Federação
Fonte: SOS Mata Atlântica e INPE (2002)

O Mapa de Vegetação do IBGE, segundo o Decreto nº. 750/93, é o instrumento responsável por indicar de maneira atualizada a incidência geográfica dos ecossistemas considerados como os elementos integrantes do Bioma da Mata Atlântica, segundo os critérios adotados pelo instituto⁶¹. Neste sentido, os limites territoriais da Mata Atlântica não são estáticos, pois o próprio Mapa da Vegetação do IBGE pode trazer atualizações e modificações e, conseqüentemente, influenciar na área legalmente reconhecida como parte do bioma. As considerações de Gaudio (2003) sobre os discursos contidos nos mapas são particularmente frutíferas nessa discussão, afirmando que os mapas “servem fundamentalmente para fixar determinadas imagens dos territórios, reforçar certas noções de proximidade/distância aprioristicamente, aparentemente não considerando os

⁶¹ Embora legalmente seja o Mapa de Vegetação do IBGE o instrumento de definição da área da Mata Atlântica, existem outras metodologias para o cálculo da área territorial do bioma, como, por exemplo, o estudo de 2007 do Instituto de Estudos Socioambientais do Sul da Bahia (IESB) Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF). Este estudo baseia-se no Mapa dos Biomas do IBGE, que considera a abrangência da Mata Atlântica em 1.110.182 km². Ver nota explicativa número 03.

processos históricos, sociais e econômicos, ou as possibilidades de sua permanente de construção/desintegração” (GAUDIO, 2003, p.56).

Duas questões cruciais envolvendo o bioma adquirem particular relevância com a formalização do Decreto nº. 750/93: a adoção de critérios científicos para identificar a Mata Atlântica e a delimitação territorial de sua ocorrência. O conceito jurídico-político que prevaleceu na legislação acabou por incorporar as formações florestais densas no litoral, bem como as florestas caducifólias e semicaducifólias, correspondendo à maioria das opiniões de botânicos e fitogeógrafos (CAPOBIANCO, 2002).

Entretanto, mesmo após a formalização legal dos parâmetros de delimitação da Mata Atlântica, surgem questionamentos em relação à pertinência dos critérios utilizados no Decreto 750/93, principalmente em decorrência dos debates incitados pelo Projeto de Lei (PL) da Mata Atlântica (3285/92). Sato (1995), por exemplo, enfatiza que os critérios de identificação da Mata Atlântica adotado pela legislação não são os mais adequados, uma vez que, “se a finalidade de proteção da Mata Atlântica, conforme constitui fato notório, é a preservação de sua riqueza florística, a sua identificação deveria ocorrer através da classificação florística, e não pela fisionômica” (SATO, 1995, p.46).

Embora não tenhamos a intenção de discutir detalhadamente aqui os atores e seus respectivos interesses em relação ao PL da Mata Atlântica, podemos identificar, de maneira geral, um embate central entre dois grupos, formados pelos ambientalistas, por um lado e, por outro, os ruralistas e industrialistas⁶². Guardadas as respectivas particularidades, podemos dizer que os ambientalistas articularam sua representação política no sentido de defender uma maior abrangência territorial para a Mata Atlântica, buscando o estabelecimento de parâmetros mais rígidos para a proteção e conservação do bioma. Já o segundo grupo, dos ruralistas e industrialistas, defendiam uma abrangência territorial mais restrita para a Mata Atlântica, bem como maior flexibilização para as atividades econômicas no bioma⁶³.

O PL da Mata Atlântica despertou resistências, principalmente, por parte de estados nos quais algumas atividades econômicas sofreriam restrições em função da normatização do bioma, como no caso do Paraná, onde os setores agropecuários e madeireiros são bem desenvolvidos (RMA, 2006). O descontentamento de alguns grupos com o PL mostra-se claro na afirmação do deputado Max Rosenmann (PMDB-PR), o qual declarou que “o

⁶² Esses dois grupos são aqui mencionados para fins metodológicos, ou seja, para facilitar a compreensão da problemática da delimitação territorial da Mata Atlântica expressada pela pluralidade de interesses relacionados à organização do uso desse território. É necessário ressaltar que não há uma homogeneidade identitária ou política intra-grupos, ou seja, os “ambientalistas” não formam um grupo necessariamente coeso e cooperativo a ponto de podermos classificá-los sob a égide de uma única categoria, o mesmo se passando para os “ruralistas e industrialistas”, os quais possuem interesses os mais variados.

⁶³ O então Deputado Federal GABEIRA (2003, p. 279), por exemplo, nos chama atenção para as dificuldades que projetos para a Mata Atlântica enfrentaram no estabelecimento do marco regulatório para o bioma por conta da “resistência de industriais e pequenos agricultores do Sul do País”.

Paraná virará um grande zoológico para a alegria de exagerados ecologistas que não querem negociar, como demonstraram em manifestação pública recente no Congresso, contrariando todas as noções de racionalidade⁶⁴. Em pronunciamento na Câmara dos Deputados em 27/05/2003, a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) também se manifestou contrária ao PL, afirmando o seguinte⁶⁵:

(...) entendemos que a abrangência do diploma legal acima referido (decreto nº 750, de 10/02/93) deve se restringir exclusivamente aos limites da Floresta Ombrófila Densa (Mata Atlântica) e às áreas de Vegetação Pioneira (mangues e restingas) e de refúgios a ela associados (...). Ao estender as exigências que se fazem no uso do solo do bioma Mata Atlântica para os demais biomas o projeto de lei está impondo restrições sérias à produção agropecuária e silvicultura da área mais populosa e da área de maciça produção agropecuária e florestal do país. Basta visualizar o mapa do que é realmente a Mata Atlântica, tal como reconhecida pelo IBGE até 1988 e ainda hoje pela ciência e compará-lo com o Mapa do IBGE de 1993, resultado do equivocado decreto nº 750 de 1993, para se observar o absurdo do projeto de lei que pretende convalidar o mencionado decreto, transformando pastagens, matas de araucária e até savanas no que não é. (FAEP, s/n, 2003).

Na delimitação do território Mata Atlântica, ciência e política são postos lado a lado, o que pode ser demonstrado pelos discursos dos ambientalistas (como no caso da Rede de ONGs da Mata Atlântica) ou das instituições que defendem os interesses de agropecuaristas e silviculturistas (como no caso da FAEP). O mencionado discurso dessa Federação na Câmara dos Deputados também faz menção a documentos que questionam os critérios de delimitação do bioma, advogando que o PL da Mata Atlântica é cientificamente e economicamente inviável:

Segundo o ofício nº 018/94 de 24 de janeiro de 1994, da Diretoria de Geociências do IBGE para a Superintendência do IBAMA, a respeito do decreto nº 750/93, "considerar como Mata Atlântica outras regiões florestais significa desconsiderar o Sistema de Classificação Fitogeográfica da Vegetação Brasileira, testado e aperfeiçoado ao longo de décadas de pesquisas que abrangeram a totalidade do território brasileiro e adaptado a um Sistema Universal de Classificação, ou ainda, seria negar o fato de que a vegetação é a resultante de interação dinâmica dos diferentes parâmetros ecológicos: clima, litologia, solo, relevo, etc. (...) o **projeto de lei em questão não deve ser aprovado porque violenta a ciência e prejudica as atividades agropecuárias do país**". (FAEP, s/n, 2003, *grifo nosso*).

O instrumento jurídico mais recente – e também o principal – que define regras para a conservação e preservação da Mata Atlântica é a Lei Federal 11.428, de 2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica. Após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional (de 1992 até 2006), a lei foi sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após muitas mudanças em relação ao texto original. Os anos que vão desde a concepção do

⁶⁴ Depoimento retirado do Boletim Informativo nº. 771, semana de 02 a 08 de junho de 2003, da FAEP. Disponível em: <<http://www.faep.com.br/boletim/bi771/pag5bi771.htm>>. Acesso em: 11 de jan. 2008.

⁶⁵ Discurso retirado do Boletim Informativo nº. 771, semana de 02 a 08 de junho de 2003, da FAEP. Disponível em: <<http://www.faep.com.br/boletim/bi771/pag5bi771.htm>>. Acesso em: 11 de jan. 2008.

Projeto de Lei até sua aprovação correspondem a um complexo período de negociação, permeado por tentativas no Parlamento brasileiro de incorporar ou retirar novos textos e parágrafos à proposta original apresentada em 1992⁶⁶. Gabeira (2003, p.279) aponta que “no congresso não existem apenas leis protegendo o meio ambiente, mas também leis contrárias à proteção do meio ambiente. De um modo geral, essas leis, propostas por ruralistas ou grupos industriais, visam tornar mais flexíveis os mecanismos de controle”.

Neste sentido, a sanção da Lei da Mata Atlântica, levantada como bandeira de luta por alguns movimentos ambientalistas, pode ser vista como uma conquista política importante para alguns desses grupos. Mirian Prochnow, coordenadora da RMA, ilustra a importância que a Lei assume para aquela instituição ao afirmar que a Lei:

consolida o que o Decreto 750/93 já dizia, o domínio amplo da Mata Atlântica, uma das grandes batalhas da Rede de Ongs da Mata Atlântica. Várias formações florestais, como a floresta Ombrófila Mista, as Florestas Estacionais, as Restingas e os Manguezais estão ameaçadíssimos de extinção e a nova lei é fundamental para a sua preservação. (RMA, 2007, p.27).

Segundo os parâmetros da Lei da Mata Atlântica, são 17 estados brasileiros no bioma, ou seja, 1.306 mil km² ou o equivalente a cerca de 15% do território brasileiro. Conforme tabela 02, a seguir, alguns estados, como Espírito Santo (ES), Rio de Janeiro (RJ), Paraná (PR), Alagoas (AL), Santa Catarina (SC) e São Paulo (SP) teriam mais de 50 % de suas áreas pertencentes ao bioma da Mata Atlântica. Os estados com maior área pertencente à Mata Atlântica em termos absolutos são Minas Gerais (MG), São Paulo (SP), Paraná (PR), Bahia (BA) e Rio Grande do Sul (RS).

⁶⁶ O Projeto de Lei N.º.3.285 foi originalmente apresentado à Câmara dos Deputados pelo então Deputado Federal Fábio Feldmann (SP). Histórico de tramitações disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 05 de nov. 2007.

TABELA 02: Área Original da Mata Atlântica por Unidade da Federação (UF)
segundo Resolução CONAMA 1992

| UF | Área UF | Área Original (DMA) ⁶⁷ | |
|--------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| | km ² ⁶⁸ | km ² ⁶⁹ | % ⁷⁰ |
| AL | 27.933 | 14.529 | 52,01 |
| BA | 567.295 | 177.924 | 31,36 |
| CE | 146.348 | 4.878 | 3,33 |
| ES | 46.184 | 46.184 | 100,00 |
| GO | 341.290 | 10.687 | 3,13 |
| MS | 358.159 | 51.536 | 14,39 |
| MG | 588.384 | 281.311 | 47,81 |
| PB | 56.585 | 6.743 | 11,92 |
| PE | 98.938 | 17.811 | 18,00 |
| PI | 252.379 | 22.907 | 9,08 |
| PR | 199.709 | 193.011 | 96,65 |
| RJ | 43.910 | 43.291 | 98,59 |
| RN | 53.307 | 3.298 | 6,19 |
| RS | 282.062 | 132.070 | 46,82 |
| SC | 95.443 | 95.265 | 99,81 |
| SE | 22.050 | 7.155 | 32,45 |
| SP | 248.809 | 197.823 | 79,51 |
| Total | 3.428.783 | 1.306.421 | 38,10 |

Fonte: Conselho Nacional Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, (2004). Disponível em: http://www.rbma.org.br/anuario/mata_02_estados.asp. Acesso em: 05 de dez. 2007.

O estabelecimento do marco jurídico-normativo para a Mata Atlântica desde o Decreto 750/93 reflete algumas das inúmeras disputas e conflitos existentes no bioma. Entretanto, com a Lei da Mata Atlântica e a consolidação dos parâmetros legais para sua preservação e conservação, de forma alguma a conflitualidade presente no bioma da Mata Atlântica é simplesmente anulada ou resolvida⁷¹. Isso porque um conflito – como o de delimitação legal do território Mata Atlântica – pode ser resolvido, mas a conflitualidade que o permeia não. Conforme esclarece Fernandes (2005):

O conflito pode ser enfrentado a partir da conjugação de forças que disputam ideologias para convencerem ou derrotarem as forças opostas. Um conflito pode ser 'esmagado' ou pode ser resolvido, entretanto a conflitualidade não. Nenhuma força ou poder pode esmagá-la, chaciná-la, massacrá-la. Ela permanece fixada na estrutura da sociedade, em diferentes espaços, aguardando o tempo de volta, das condições políticas de manifestações dos direitos. [...] Os acordos, pactos e tréguas definidos em negociações podem resolver ou adiar conflitos, mas não acabam com a conflitualidade, porque esta é

⁶⁷ DMA – Domínio da Mata Atlântica (CONAMA, 1992).

⁶⁸ IBGE, 1999.

⁶⁹ ISA, 1999.

⁷⁰ Sobre a área da UF

⁷¹ A luta por territórios mostra-se presente no próprio cerne do capitalismo, nas tensões entre riqueza e pobreza, nas desigualdades que compõem a sociedade e que fazem e fizeram parte da história de desenvolvimento do Brasil e da própria Mata Atlântica.

produzida e alimentada dia-a-dia pelo desenvolvimento desigual do capitalismo. (FERNANDES, 2005, p.26).

A história de delimitação jurídico-normativa da Mata Atlântica é acompanhada, no âmbito internacional, do debate sobre meio ambiente e desenvolvimento⁷². O meio ambiente gradualmente se afirma como um tema importante na Agenda das relações internacionais e um dos principais desafios do século XXI (BECKER, 2005b). O estabelecimento de vários instrumentos – como os tratados e acordos internacionais – vão delineando mecanismos de governança global em relação à questão ambiental, engendrando dinâmicas internacionais marcadas pela cooperação e pelo conflito.

A consolidação de vários arranjos institucionais e programas de cooperação voltados para a conservação e uso de recursos florestais ocorre nas décadas de 1990 e 2000, dando origem a uma complexa estrutura de instâncias de debates, de trocas de experiências e de articulação política em escala internacional, as quais envolvem uma multiplicidade de atores públicos e privados. A proteção das florestas tropicais assume, portanto, uma crescente importância na agenda internacional nas últimas três décadas e desponta como um dos temas-chave das negociações e dos programas de cooperação internacional para o meio ambiente.

3.4 A ordem ambiental multilateral e o fortalecimento das florestas tropicais na agenda ambiental internacional

A questão ambiental adquire crescente importância na pauta de negociações entre os países, delineando um sistema multilateral para o meio ambiente formado por uma série de declarações, tratados e convenções sobre os temas mais diversos. A conformação da ordem ambiental multilateral tem sido engendrada particularmente nas últimas cinco décadas, impulsionada por marcos como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – CNUMAH (Estocolmo, 1972), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD (Rio de Janeiro, 1992) e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002).

Nesses foros, observamos o estabelecimento gradual de um consenso internacional no tocante à necessidade de se buscar maneiras de se intervir nos processos de desenvolvimento mundial de modo a torná-

⁷² O Relatório "Nosso Futuro Comum", também conhecido Relatório "Brundtland", foi um documento originado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), presidida pela então primeira ministra da Noruega, Gro Brundtland. O Relatório projeta internacionalmente o conceito de desenvolvimento sustentável, tecendo críticas ao modelo de desenvolvimento industrial das potências capitalistas e sua insustentabilidade em termos ambientais. O desenvolvimento sustentável, conceito polêmico, tem no Relatório uma definição ampla, sendo "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades" (CMMAD, 1988).

los economicamente eficientes, socialmente justos e ecologicamente prudentes (BARBIER, 1987; SACHS, 1993; ALTVATER, 1995; BRÜSEKE, 1996 e CAVALCANTI, 1998). A perspectiva de conformação de uma ordem internacional multilateral para o meio ambiente é permeada, portanto, pela intensificação dos debates sobre a perspectiva de “desenvolvimento sustentável”, conceito esse que já foi amplamente debatido na literatura sobre meio ambiente e desenvolvimento e sobre o qual não iremos nos ocupar neste momento⁷³.

Os anos 1990 ficaram conhecidos como a década das Conferências, suscitando atenções a respeito do papel que o multilateralismo poderia desempenhar no trato da questão ambiental. Cabe ressaltar, naqueles anos, as expectativas e esperanças no que diz respeito aos horizontes que poderiam ser estabelecidos para a consolidação de uma agenda social global mais participativa, na qual diversos atores, como as organizações não governamentais, ocupariam uma posição de maior centralidade nas negociações e execução das políticas internacionais para o meio ambiente (VIEIRA, 2001).

Na área de meio ambiente, a realização da Rio-92 gerou alguns resultados práticos, como a Declaração do Rio – que contempla 27 princípios gerais de atuação em meio ambiente e desenvolvimento – a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)⁷⁴, a Declaração de Princípios das Florestas e a Agenda 21. Observou-se, na Rio-92, uma clivagem política entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a qual foi marcada paradoxalmente pelo reconhecimento de que os países desenvolvidos possuem uma responsabilidade diferenciada na crise ambiental global, o que, em termos práticos, não gerou o estabelecimento de mecanismos para suficientemente endereçar o problema. Nas palavras de Magnoli:

No plano ideológico, a ECO-92 representou uma vitória das concepções defendidas pelos países do sul (...) Mas a vitória ideológica dos países em desenvolvimento não teve tradução completa nos tratados originados na conferência. A resistência dos países em desenvolvimento evidenciou-se nas ambigüidades dos textos dos tratados e no caráter genérico dos compromissos ambientais assumidos. Em especial, não foram criados mecanismos práticos para transferências significativas de recursos destinados a projetos ambientais. (MAGNOLI, 2004, p.245).

⁷³ Podemos citar, como marcos referenciais da perspectiva de desenvolvimento sustentável, os seguintes documentos: Relatório do Clube de Roma: Limites do Crescimento (1972); Declaração de Estocolmo (1972); Relatório de Brundtland: Nosso Futuro Comum (Noruega, 1987) Declaração do Rio (1992); Agenda 21 (1992); Carta da Terra (1992); Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); Convenção sobre Mudanças Climáticas (1992); Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas (1992); Declaração do Milênio (2000); Declaração de Joanesburgo (2002); Plano de Implementação de Joanesburgo (2002); e Plano Estratégico de Bali sobre Apoio Tecnológico e Construção de Capacidade (2005).

⁷⁴ O Brasil é signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada durante a Rio-92. A decisão VI/9 da 6ª Convenção da Diversidade Biológica (COP-6), estabeleceu como meta global para o ano de 2010, na estratégia para a conservação de plantas, conservar efetivamente ao menos 10% de cada uma das regiões ecológicas do mundo; proteger 50% das áreas mais importantes para a diversidade de plantas assegurada; e, conservar *in situ* 60% das espécies de plantas ameaçadas do mundo. Já na 7ª Conferência Mundial sobre Diversidade Biológica (COP-7) os países signatários comprometeram-se em reduzir os níveis de extinção de espécies até 2010, sob o alerta de que atividades humanas causam a perda de espécies em um ritmo sem precedentes. Disponível em: <<http://www.cbd.org>>. Acesso em: 15 de out. 2007.

Na Rio 92, os debates sobre florestas geravam conflitos e divergências políticas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, haja vista o claro intuito de aprovação, por parte dos primeiros, de uma convenção sobre florestas que fosse formalmente vinculante, ou seja, estabelecesse um conjunto de obrigações e procedimentos formais entre as partes. Os principais Estados possuidores de florestas, entre eles o Brasil, opuseram-se à essa proposta e defenderam a aprovação de uma declaração genérica de princípios, com um valor político mais brando, que reafirma o direito soberano e inalienável de aplicar políticas florestais de acordo com as necessidades de desenvolvimento e as peculiaridades sócio-econômicas de cada Estado. Além dessa declaração, na Rio 92 foi elaborado o capítulo 11 da Agenda 21, o qual versa, em linhas gerais, sobre o combate ao desmatamento⁷⁵.

Com o reconhecimento do meio ambiente como uma questão política relevante em termos internacionais observa-se o surgimento de instituições internacionais que tem como objetivo lidar com problemas ambientais (como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, e o Fundo para o Meio Ambiente Global – GEF), além da criação de regimes internacionais formais⁷⁶. Em outras temas, como florestas tropicais, as negociações não se materializaram em instrumentos formais entre os países tais como um Tratado ou Convenção, principalmente porque nenhum acordo foi alcançado de maneira consensual entre os Estados a ponto de gerar compromissos legalmente mais consistentes. Não obstante, diversos foros, instrumentos legais e econômicos para as florestas tropicais mostram-se presentes e, juntos, caracterizam uma regime internacional informal permeado por processos de cooperação e conflitos.

No domínio da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criado em 2000 o Fórum de Florestas das Nações Unidas (UNFF), composto por todos os Estados-membros do Sistema ONU. O objetivo do Foro é promover “a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas e fortalecer o comprometimento político em longo prazo para esses fins”⁷⁷. Outras instituições, como por exemplo, a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT) – que envolve os principais países produtores e

⁷⁵ O conceito de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” foi cunhado na Rio-92, passando a figurar como forte argumento de negociação internacional, principalmente por parte dos países em desenvolvimento. A cooperação internacional orientada para os temas ambientais globais, inclusive florestas, é influenciada por esse princípio.

⁷⁶ Podemos citar como exemplos neste sentido as temáticas de proteção do ozônio (a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Afetam a Camada de Ozônio), de mudanças climáticas (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas) e de biodiversidade (Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica). Nessas áreas, há convenções internacionais que foram negociadas e acordadas pelos Estados, configurando-se princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas convergem, tal qual definido por Krasner (1983).

⁷⁷ Disponível em: <<http://www.un.org/esa/forests/about.html>>. Acesso em: 07 de março de 2008. Tradução nossa.

consumidores de madeira – contemplam a questão das florestas tropicais sob a ótica do desenvolvimento e da regulação do comércio internacional⁷⁸.

As florestas tropicais adquirem uma posição de maior centralidade nas negociações e na implementação de políticas internacionais na medida em que passam a ser tratadas, nas escalas global e regional, como tema de relevância estratégica em termos econômicos, políticos e ambientais. Esse processo ocorre principalmente a partir da década de 1980, quando a destruição de florestas tropicais se consolida como um dos problemas ambientais de maior visibilidade no âmbito internacional. As taxas crescentes de desmatamento⁷⁹ e as queimadas das florestas mobilizam as atenções internacionais para as emissões de dióxido de carbono na atmosfera e para as ameaças à biodiversidade mundial. Para ALBAGLI (1998), o desmatamento em florestas tropicais:

(...) coincide com a emergência da biodiversidade como questão ambiental global, demarcando a associação entre a defesa das florestas e a proteção da diversidade biológica. Alguns consideram que o próprio conceito de biodiversidade, nos moldes atuais, ganha expressão a partir da preocupação mundial com o desflorestamento em larga escala. (ALBAGLI, 1998, p. 10).

Na esteira do agravamento da crise ambiental, surge internacionalmente a perspectiva de “bens públicos globais”, que corresponderiam a estruturas que deveriam ser compartilhadas entre todos os seres humanos, independentemente das fronteiras políticas e jurisdicionais existentes. De acordo com Goodwin (1991, p.323, tradução nossa), “os bens públicos globais incluem a atmosfera terrestre, os oceanos, os pólos, as florestas e toda a reserva genética”. A idéia de proteção compartilhada de riquezas naturais globais, se por um lado considera a escala dos impactos das atividades econômicas no meio ambiente, por outro enseja várias divergências políticas entre os países na medida em que esbarra no conceito de soberania internacional e na autonomia dos países na organização do uso do território⁸⁰.

Neste contexto, a Amazônia brasileira figura no rol das prioridades da política ambiental internacional, notadamente pelos riscos eminentes que a destruição da maior floresta do mundo poderia acarretar ao equilíbrio

⁷⁸ Além da UNFCC e OIMT, outras iniciativas que dizem respeito à área de florestas podem ser aqui mencionadas. Multilateralmente, citamos o Componente de Implementação Conjunta da Convenção de Mudanças Climáticas; o Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Florestas (IWGF) e a Comissão Mundial sobre Florestas para o Desenvolvimento Sustentável. No nível regional, há iniciativas promovidas, por exemplo, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA e no Mercosul. Não podemos deixar de mencionar, paralelamente, a importância da Organização Mundial do Comércio (OMC) nas questões relativas ao comércio mundial.

⁷⁹ Segundo Skole e Tucker (1993), o desmatamento em florestas tropicais aumentou de 78.000 quilômetros quadrados em 1978 para 230.000 quilômetros quadrados em 1988, enquanto a área ameaçada em termos de diversidade biológica nas florestas tropicais sofreu um incremento de 208.000 quilômetros quadrados para 588.000 quilômetros quadrados no respectivo período.

⁸⁰ No âmbito das negociações do Fórum de Florestas da ONU (UNFF), o Brasil tem adotado uma posição contrária à abordagem de florestas como “bem global”, também se opondo ao estabelecimento de uma convenção internacional para conservação florestal que implique obrigações formais e sanções internacionais delas decorrentes.

ao meio ambiente. As macropolíticas implementadas pelo Estado brasileiro na Amazônia nas décadas de 1970 e 1980, baseados em obras de infra-estrutura rodoviária, energética e de expansão da fronteira agrícola, imprimiam um tom “desenvolvimentista” para a região (FERREIRA e PINTO, 2006; KOHLHEEP, 2002), o que intensificou as pressões internacionais para a preservação da floresta. As repercussões negativas sobre o assassinato do ambientalista Chico Mendes, em 1988, contribuiu para reforçar a atenção de governos, mídia e organizações não governamentais para a problemática da região Amazônica.

A relevância que a Amazônia – e o Brasil conseqüentemente – assumem no cenário internacional ambiental são assinaladas por Becker (2005b) no seguinte trecho:

É fácil perceber a importância da riqueza *in situ* da Amazônia. Correspondendo a 1/20 da superfície da Terra e a dois quintos da América do Sul, a Amazônia sul-americana contém um quinto da disponibilidade mundial de água doce e um terço das reservas mundiais de florestas latifoliadas, mas somente 3,5 milésimos da população mundial. E estão sob a soberania brasileira 63,4% dessa vasta área. (BECKER, 2005b, p.248).

O surgimento de políticas internacionais para a preservação da Amazônia reflete o cenário de discussões sobre desenvolvimento sustentável que estavam sendo engendrados no período pré Rio-92. Por intermédio da cooperação internacional, o Brasil é projetado como palco – material e simbólico – para a implementação estratégica de projetos pilotos para as florestas tropicais, de caráter demonstrativo, que poderiam servir como experiências inovadoras de um “novo paradigma de desenvolvimento”, no qual a lógica de sobrevivência da espécie humana – ligada à valorização da natureza – coexiste com a lógica capitalista de acumulação, ligada ao capital natural (BECKER, 2005b).

A Amazônia, presente no imaginário mundial como o “pulmão do mundo” e uma das últimas frentes de expansão do homem sobre áreas naturais, certamente foi a grande força motriz para ponto de partida, no Brasil, dos processos de cooperação internacional para as florestas tropicais. A criação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil, em 1992, propõe um conjunto de intervenções destinadas à proteção e conservação da floresta Amazônica e da Mata Atlântica com a participação de governos, organismos internacionais e sociedade civil. Para pensarmos em quais condições cristalizam-se os interesses internacionais no tocante à preservação das florestas tropicais no Brasil, faz-se pertinente retomar, brevemente, o surgimento do PPG7 e como se dá o seu processo de implementação.

3.5 O surgimento e a implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil

O Programa Piloto pode ser considerado como o experimento institucional mais desafiador já desenvolvido por intermédio da cooperação internacional para o meio ambiente na história do Brasil. Sua formulação e implementação corresponderam a uma tentativa de abordar um tema ambiental de repercussões globais (preservação e conservação de florestas) por meio de arranjos multilaterais de negociação e decisão sobre projetos. Além das contribuições dos doadores internacionais ao Programa Piloto, há também a presença, em seu bojo, de arranjos bilaterais – como no caso da cooperação com a Alemanha – e co-financiamentos⁸¹.

O surgimento do Programa Piloto nos remete à realização da Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países integrantes do Grupo dos Sete (G-7), ocorrida nos Estados Unidos, em 1990, quando as principais potências capitalistas amadureceram os diálogos sobre as possibilidades de apoio a um programa internacional para a floresta tropical no Brasil⁸². Propomos como ponto de partida, para pensarmos o Programa Piloto, conhecer alguns elementos contidos na Declaração da Reunião da Cúpula do G7 – documento embrionário do Programa Piloto – divulgado em 1990, que foi produto das conversas realizadas naquela oportunidade.

A declaração da reunião do G7 reflete claramente a incorporação da perspectiva de “proteção do meio ambiente para futuras gerações”, mencionada no Relatório Nosso Futuro Comum, mas como uma ênfase maior no pilar econômico como forma de equilibrar os pilares ambiental e social do “tripé” do desenvolvimento sustentável. O discurso dos países participantes do Grupo faz menção a temas que ganhavam força na agenda ambiental internacional da época e o papel que a cooperação internacional assumia naquele quadro, como pode ser observado no trecho a seguir:

Uma de nossas responsabilidades mais importantes é passar para as futuras gerações um meio ambiente sem afetar sua saúde, sua beleza e seu potencial econômico. Desafios ambientais tais como mudança do clima, depleção do ozônio, desflorestamento, poluição marinha, e perda de diversidade biológica requerem cooperação internacional mais cercana e efetiva, e ações concretas. (Declaração Econômica da Reunião do G7 em Houston, EUA, 1990. Parágrafo 62, *tradução nossa*)⁸³.

⁸¹ O programa é financiado por doações da Alemanha, Reino Unido, Países Baixos, Estados Unidos, França, Itália e Japão, além de contribuições do próprio governo brasileiro e de organizações da sociedade civil.

⁸² Hegemann (2006) traz esclarecimentos sobre o processo de criação do Programa Piloto, afirmando que a Alemanha pressionou o G7 para apoiar o Programa, fato esse que foi influenciado pela difusão de políticas “verdes” no âmbito doméstico daquele país.

⁸³ Disponível em: <<http://www.g7.utoronto.ca/summit/1990houston/communique/index.html>>. Acesso em: 02 de mar. 2008.

A declaração dos países do G7 advoga a perspectiva de livre mercado como a melhor alternativa para resolver a crise ambiental, combater a pobreza e o subdesenvolvimento. A orientação neoliberal surge como uma diretriz preponderante na declaração da Cúpula, na medida em que preconiza que “economias fortes, em crescimento e orientadas para o mercado provêm as melhores maneiras para a proteção ambiental bem sucedida”⁸⁴. A correlação entre a destruição das florestas tropicais, cooperação internacional para gestão florestal sustentável e o caráter piloto e demonstrativo do Programa Piloto também aparece fortemente na declaração do G7. Além disso, a atribuição de um papel central ao Banco Mundial no concernente ao desenho do Programa é destacada no seguinte trecho do documento:

A destruição de florestas atingiu proporções alarmantes. Nós damos boas vinhas ao comprometimento do Brasil em ajudar a parar essa destruição e prover uma gestão florestal sustentável. Nós apoiamos ativamente este processo, e estamos prontos para um novo diálogo com os países em desenvolvimento sobre os caminhos e formas de apoiar seus esforços. Estamos prontos para cooperar com o Governo do Brasil em um programa piloto abrangente que contra-ataque a ameaça à floresta tropical naquele país. Nós solicitamos ao Banco Mundial que prepare tal proposta, em intensa cooperação com a Comissão das Comunidades Européias (...) Experiências galgadas nesse programa piloto devem ser imediatamente compartilhadas com outros países que encaram a destruição da floresta tropical. (Op. cit. Parágrafo 66, *tradução nossa*).

Para o Banco Mundial, o Programa Piloto surge como uma oportunidade para fortalecer sua imagem de responsabilidade ambiental no país, buscando reverter as impressões negativas diante dos danos ambientais e sociais provocados por empreendimentos financiados com empréstimos para a construção de rodovias e expansão da fronteira agrícola, realizados nos anos 1970 e 1980 na Amazônia (HEGEMANN, 1996)⁸⁵. Por ocasião da Rio-92, o Banco Mundial incorpora em seu discurso institucional a preocupação socioambiental como uma das diretrizes que deveriam estar transversalmente presentes em suas estratégias de financiamento daí em diante (BANCO MUNDIAL, 1994)⁸⁶.

Além disso, uma das áreas de assistência por parte do Banco Mundial – na qual os avanços no Brasil vinham sendo menos significativos do que o esperado pelo Banco – era exatamente a de reformas na

⁸⁴ Op. Cit. Parágrafo 62.

⁸⁵ A mudança de postura do Banco Mundial no que se refere às suas políticas para o meio ambiente envolve uma destinação mais significativa de recursos à sua pasta ambiental, composta, de um lado, dos financiamentos “verdes” – conservação dos recursos naturais e fortalecimento das agências ambientais – e, de outro, dos financiamentos “marrons” – componentes ambientais de projetos na área de energia, transporte, saúde, agricultura e mineração (MELLO, 1999).

⁸⁶ O discurso proferido pelo então presidente do Banco Mundial, Lewis Preston, na Rio-92 evidencia a estratégia do Banco em tentar reverter sua imagem negativa de financiamento de projetos que trazem grandes impactos ambientais. O ex-presidente afirmou naquela ocasião que “como qualquer um, nós aprendemos com nossos erros. Como resultado, nós estamos reforçando nossos programas de redução de pobreza e assegurando que as considerações ambientais estejam completamente integradas ao nosso pensamento econômico e atividades de empréstimo” (MELLO, 1999, p.119).

administração ambiental, uma vez que a fraqueza institucional e dificuldades na integração de políticas ambientais ainda constituíam-se como problemas recorrentes (SOUZA, 2001). Uma parte muito importante da estratégia ambiental em longo prazo desenvolvida por parte do banco é a prestação de ajuda ao governo na descentralização da política ambiental, o que constitui um dos pilares da atuação de mercado defendidos pela instituição, que apesar de diversificar as suas políticas e “incorporar” a vertente ambiental em suas ações permanece com seu caráter de instituição financeira.

A divulgação oficial do Programa Piloto ocorre em 1992, em compasso com a resolução do Banco Mundial de criação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (Rain Forest Trust Fund – RFT), mecanismo institucional responsável por canalizar as contribuições dos doadores ao Programa e estabelecer as regras de financiamento das iniciativas apoiadas. Inicialmente, esperava-se captar cerca de 250 milhões de dólares para o Fundo Fiduciário no período de três anos sendo que, no momento de criação do Fundo, cerca de 53 milhões de dólares já haviam sido disponibilizados. A Alemanha foi a maior doadora, com quase 35% do total de recursos iniciais⁸⁷. A estrutura múltipla de financiamento do Programa era composta por recursos externos, de base multilateral – com base no Fundo Fiduciário – e de co-financiamentos advindos de doações bilaterais a projetos, que, por sua vez, representam o investimento dos maiores volumes financeiros, particularmente advindos da República Federativa da Alemanha e da Comissão Européia.

Paralelamente à criação do Fundo Fiduciário, o governo brasileiro instituiu o Programa Piloto por meio do Decreto 563, em junho de 1992. Durante os quatro anos subseqüentes, setores do governo brasileiro - nos níveis federal e estadual - com a incipiente participação da sociedade civil, trabalharam com o Banco Mundial e a Comissão Européia na negociação e formulação dos subprogramas constituintes do Programa Piloto.

No que concerne às percepções de atores nacionais em relação ao Programa Piloto, é preciso ressaltar que havia dúvidas e questionamentos, tanto no governo brasileiro quanto na sociedade civil, quanto à pertinência de se estruturar um programa de cooperação internacional para meio ambiente de tamanha proporção. Os receios em relação a uma presença internacional na Amazônia – e até mesmo as implicações desta em relação a uma governança sobre a floresta – eram o pano de fundo dessa perspectiva. No campo governamental, alguns setores (desde militares até gestores ambientais) assumiam uma rejeição histórica a este tipo de ajuda externa, pois entendiam que a gestão das florestas tropicais consistia em uma questão nacional e soberana do país. Não obstante, a política externa para o meio ambiente forjada no começo da década no âmbito, principalmente do

⁸⁷ O *Rain Forest Trust Fund – RFT* (sigla em inglês) foi estabelecido pelos Diretores Executivos do Banco Mundial em março de 1992, pela Resolução 92-2. Os dados sobre os volumes do Fundo, aqui apresentados, foram divulgados pelo Banco Mundial no momento da criação do Fundo. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/rftp/docs/resolution.htm#11>>. Acesso em: 29 de abr. de 2008.

governo de Fernando Collor de Melo (LAGO, 2006), se propunha a ampliar o diálogo com atores e agentes internacionais com vistas a fazer parte, de forma mais abrangente e efetiva, dos arranjos internacionais ambientais e do sistema multilateral de meio ambiente. No campo civil, as redes sociais como Grupo de Trabalho Amazônico e Fórum Brasileiro de Organizações e Movimentos Sociais passaram de uma posição inicial de rejeição ao Programa Piloto para o engajamento nas discussões e participação na execução de alguns projetos. Esta transformação no comportamento das instituições civis reflete que a apropriação do Programa Piloto por parte de atores e agentes internacionais só ocorreu, de fato, depois de algum tempo após a sua formulação “externa”, realizada sem uma participação preliminar da sociedade civil brasileira.

Os objetivos do Programa Piloto foram formalmente estabelecidos em Resolução do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais, visando a maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais do Brasil, em consonância com as metas de desenvolvimento do país. Por intermédio da implantação de “metodologia de desenvolvimento sustentável”, almejava-se contribuir, entre outras questões, para a redução contínua das taxas de desmatamento⁸⁸. Embora o conceito de “desenvolvimento sustentável” figurasse como central na época do surgimento do Programa Piloto, as tensões e perspectivas múltiplas de uso para a Amazônia evidenciavam que os interesses dos atores internacionais se convergiam para dar, a partir do PPG7, um caráter de intervenções preocupadas com o preservacionismo da região. Becker (2005a) explica que:

(...) dominava no projeto internacional a percepção da Amazônia como uma imensa unidade de conservação a ser preservada, tendo em vista a sobrevivência do planeta, devido aos efeitos do desmatamento sobre o clima e a biodiversidade. (BECKER, 2005a, p.74).

As distintas motivações e interesses dos participantes brasileiros e internacionais afetaram a formulação dos objetivos e estratégias do Programa Piloto, uma vez que se buscou conciliar em seu desenho as expectativas preservacionistas com aquelas direcionadas às problemáticas de desenvolvimento local e regional. A participação brasileira no Programa Piloto foi multissetorial, contemplando diversos ministérios, governos de estados, comunidades científicas e organizações da sociedade civil⁸⁹, sob a liderança do Ministério do Meio Ambiente. Houve, concomitantemente, uma participação limitada de prefeituras e setores de negócios em atividades pontuais do Programa, o qual adquiriu um caráter de coordenação predominantemente do setor governamental

⁸⁸ Disponível em: < <http://www.worldbank.org/rfpp/docs/mtrexsup.htm>.> Acesso em: 29 de abr. de 2008

⁸⁹ A coordenação no âmbito do MMA foi capitaneada pela Secretaria de Coordenação da Amazônia, extinta no ano de 2007.

federal. Os objetivos específicos do Programa Piloto, estabelecidos nos documentos de sua criação, são os seguintes⁹⁰:

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

Em 2003, com o início do mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e a gestão de Marina Silva como ministra, o Ministério do Meio Ambiente passou por reformas internas e redefiniu a coordenação brasileira no Programa Piloto. Houve uma descentralização administrativa, culminando na divisão de responsabilidades e a transferência das coordenações dos projetos para Secretarias temáticas do Ministério do Meio Ambiente, como a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS)⁹¹, e a Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF). Com esse novo desenho institucional, o Programa Piloto foi estruturado de forma a apoiar as seguintes linhas de ação⁹²:

- (i) Experimentação e Demonstração: apoio a experiências inovadoras em conservação, produção sustentável e educação ambiental, desenvolvidas por comunidades locais e órgãos governamentais
- (ii) Conservação de Áreas Protegidas: proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais
- (iii) Fortalecimento Institucional: apoio a instituições públicas na formulação e na implementação de políticas ambientais, sob a ótica da gestão compartilhada entre União, estados e municípios e de maior participação e controle social.
- (iv) Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável
- (v) Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa, no intuito de influenciar políticas públicas.

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.worldbank.org/rfpp/docs/mtrexsup.htm>> Acesso em: 29 de abr. de 2008.

⁹¹ Que, em 2007, passou a chamar-se Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável.

⁹² Disponível em: <<http://www.worldbank.org/rfpp/docs/mtrexsup.htm>>. Acesso em: 29 de abr. 2008

O Programa Piloto traduziu-se, portanto, em um conjunto amplo de subprogramas e projetos que foram responsáveis por tentar colocar em prática as ambiciosas estratégias endereçadas para diversas problemáticas socioambientais identificadas nas florestas tropicais, em especial, na Amazônia. As iniciativas que foram desenvolvidas com esses propósitos possuem arranjos e características específicas, correspondendo a uma complexa estrutura de governança e implementação do Programa que se mostra presente a partir de quatro instâncias: deliberativa, consultiva, de coordenação e de execução⁹³. As principais linhas de apoio do Programa Piloto são mencionadas a seguir:

- (i) Subprograma de Projetos Demonstrativos – PDA;
- (ii) Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI;
- (iii) Subprograma de Ciência e Tecnologia – SPC&T;
- (iv) Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN;
- (v) Subprograma Mata Atlântica;
- (vi) Projeto Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA;
- (vii) Projeto Reservas Extrativistas – Resex;
- (viii) Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia – ProManejo;
- (ix) Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – ProVárzea;
- (x) Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL;
- (xi) Projeto de Mobilização e Capacitação para a Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia - Proteger II;
- (xii) Projeto Corredores Ecológicos;
- (xiii) Projeto Fortalecimento Institucional da Rede GTA;
- (xiv) Projeto de Apoio Institucional à Rede de Ongs da Mata Atlântica – RMA.

O Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA, executado no âmbito do Programa Piloto, foi estruturado em 1995 com o intuito de fortalecer a capacidade de ação institucional de entidades comunitárias e de organizações não-governamentais na Amazônia e na Mata Atlântica, para planejar e implementar ações de

⁹³ Ver anexo VII desta pesquisa, que ilustra o organograma do PPG7.

conservação e utilização sustentável dos recursos naturais. Os projetos desenvolvidos por intermédio do PDA contemplam o apoio a iniciativas de geração de renda, fortalecimento da base de subsistência das comunidades, e capacitação gerencial de organizações de pequenos produtores. O PDA busca contribuir para a geração de conhecimentos, de tecnologias sustentáveis, de novas formas de gestão e de práticas produtivas desenvolvidas nos biomas. (MMA, 2006).

O PDA é coordenado pela Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDR, do Ministério do Meio Ambiente, e conta com o apoio da cooperação técnica e financeira do governo alemão (por meio da GTZ e do KfW), além de recursos financeiros do Fundo Fiduciário. Desde seu início, mais de seis mil famílias já foram diretamente beneficiadas pelo PDA (MMA, 2006) e mais de 350 projetos já foram ou estão sendo desenvolvidos em seu âmbito⁹⁴.

O surgimento do PDA esteve ligado à pressão e o lobby político dos movimentos sociais e das ONGs em 1992, quando já se sabia da organização de um programa piloto para as florestas tropicais que seria desenvolvido no Brasil com o apoio de governos de outros países e de organizações internacionais. As organizações não governamentais e os movimentos sociais (como o Grupo de Trabalho Amazônico – GTA – e a Rede de ONGs da Mata Atlântica – RMA) fizeram uma articulação política considerável para que fossem inseridos no desenvolvimento desse programa, o qual adquiria contornos iniciais que estavam voltados majoritariamente para os interesses e estratégias governamentais. Reivindicava-se, portanto, à luz dos debates da Rio-92, que as políticas ambientais – inclusive aquelas derivadas do apoio de atores internacionais para as florestas tropicais – deveriam envolver mais diretamente a sociedade civil em seu desenho e execução, o que acabou sendo aceito por parte do governo brasileiro e pelos atores internacionais envolvidos.

O público preferencial do PDA é a produção familiar rural, distribuída, principalmente, na Amazônia e também na Mata Atlântica. Parte-se do pressuposto de que essas populações já trabalham há muitos anos com atividades nos biomas e têm experiências, conhecimentos e formas de relacionamento com a natureza que podem ser aperfeiçoados para se constituírem como formas mais adequadas de uso dos recursos naturais. Esse é um dos objetivos do PDA, ou seja, a geração e difusão de conhecimentos correlacionados à melhora da organização comunitária.

Feita essa contextualização sobre o processo de negociação e implementação do Programa Piloto e do Subprograma PDA, passamos, no capítulo seguinte, a abordar o Subprograma PDA Mata Atlântica, componente

⁹⁴ Dados baseados em análise da homepage do Subprograma PDA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/pda>.> Acesso em: 12 de fev. 2008.

exclusivo da Mata Atlântica no âmbito do Programa Piloto, que foi viabilizada a partir de 2005 com apoio da cooperação bilateral como a Alemanha.

4 A MATA ATLÂNTICA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL ALEMANHA: O PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDA MATA ATLÂNTICA (2001-2008)

O capítulo conclusivo deste estudo tem como desafio promover uma ilustração da cooperação internacional para a Mata Atlântica tomando como base uma análise específica do Subprograma PDA, Componente Ações de Conservação da Mata Atlântica (PDA Mata Atlântica), desenvolvido no âmbito do PPG-7. Consideramos aqui a relevância do PDA Mata Atlântica como análise de caso por ser este, possivelmente, a mais significativa e inovadora experiência de cooperação internacional para o bioma da Mata Atlântica ao nível federal, estabelecida com a República Federativa da Alemanha, seguindo as definições territoriais indicadas pelo Decreto nº 750/93.

O PDA Mata Atlântica teve sua implementação iniciada em 2005 com aporte de recursos da cooperação internacional técnica e financeira alemã (GTZ e KfW) e coordenação do Ministério do Meio Ambiente. As instituições executoras dos projetos por ele apoiados são, exclusivamente, organizações não governamentais com atuação no bioma da Mata Atlântica, compondo uma estrutura de relacionamento que envolve governos, sociedade civil e outras instituições co-participantes.

Pretendemos, neste capítulo, tangenciar duas questões centrais relacionadas à cooperação internacional para a Mata Atlântica, explicadas a seguir. A primeira delas diz respeito à negociação e à implementação de processos internacionais de cooperação com a Alemanha, nos quais atores não só atores públicos como também privados buscam a incorporação dos seus respectivos interesses no desenho de arranjos programáticos e institucionais da cooperação internacional. Para tal, iniciamos o capítulo com um panorama das relações Brasil e Alemanha no que tange à preservação e conservação da Mata Atlântica, propiciando uma contextualização mais ampla das parcerias entre os dois países no bioma, que se iniciam com os projetos de cooperação alemã junto a estados da federação brasileira. Em seguida, nos voltamos para o PDA Mata Atlântica, que resulta de uma renegociação entre Brasil e Alemanha no âmbito do Programa Piloto e estabelece contornos e parâmetros específicos para o financiamento de projetos de cooperação internacional para a Mata Atlântica.

A segunda questão priorizada nesse capítulo diz respeito ao processo de negociação e implementação dos projetos de cooperação internacional do PDA Mata Atlântica e seus desdobramentos em termos sócio-espaciais. Nesse sentido, identificamos quais são os objetivos, as linhas temáticas prioritárias, as atividades realizadas, os grupos beneficiados e o montante de recursos internacionais e nacionais viabilizados para a Mata Atlântica nos 101 projetos de cooperação apoiados pelo PDA Mata Atlântica, levando em consideração o período de 2005 a janeiro de 2008. Em outras palavras, buscamos entender quais são as propostas e o *modus operandi*

que fundamentam o funcionamento do PDA Mata Atlântica, bem como as implicações territoriais que o Subprograma traz para o bioma. Por fim, os resultados são sintetizados em uma proposta de georreferenciamento de 101 dos 107 projetos apoiados. As informações coletadas nessa etapa da pesquisa subsidiam a geração de mapas temáticos sobre a cooperação internacional para o bioma, utilizados como instrumentos que podem facilitar a compreensão sobre o objeto pesquisado.

Para fins de ordenamento metodológico, sugerimos três recortes temporais para balizar a coleta de dados e informações sobre o PDA Mata Atlântica. O primeiro recorte se sobrepõe aos demais, pois está relacionado às relações bilaterais para a Mata Atlântica entre Brasil e Alemanha desde 1992 até 2008, provendo um panorama geral das questões que emergem como os interesses prioritários entre os países e seus reflexos sobre o bioma. O segundo recorte temporal é mais específico, pois diz respeito ao período de negociação e desenho programático e institucional do PDA Mata Atlântica, que vai de 2001 a 2003, em um momento de revisão do Subprograma PDA (que até então apoiava simultaneamente projetos na Amazônia e Mata Atlântica) e do próprio Programa Piloto. O terceiro período de análise vai de 2004 a janeiro de 2008, período no qual os projetos do PDA Mata Atlântica entraram em execução pelas organizações sem fins lucrativos com atuação no bioma de acordo com as linhas de atuação previamente definidas pelo governo brasileiro, governo alemão e organizações da sociedade civil.

Ao empreendermos essa análise sobre o PDA Mata Atlântica, torna-se fundamental considerarmos as questões identificadas nos capítulos anteriores, principalmente em relação às peculiaridades históricas da Mata Atlântica e aos desafios de preservação e conservação do bioma. Além disso, torna-se fundamental levar em conta também as reflexões sobre a ordem ambiental internacional e a Geografia Política contemporânea, em relação a territórios e poderes. As considerações sobre a emergência de novos atores da sociedade civil e a participação desses na tomada de decisões sobre a organização do uso do território mostram-se particularmente pertinentes no caso do PDA Mata Atlântica. Neste sentido, indicamos que o papel da sociedade civil mostrou-se de grande relevância para pressionar o aporte de recursos ao bioma por parte de doadores internacionais, equilibrando a pauta de cooperação internacional para a Mata Atlântica à luz dos interesses internacionais no tocante a florestas tropicais no Brasil, historicamente centrados na Amazônia.

Com o intuito de balizar a análise deste capítulo, algumas premissas foram utilizadas com base nas discussões prévias. A primeira delas é que os processos de negociação da cooperação internacional refletem agendas, estratégias e diretrizes políticas dos atores nela envolvidos, os quais se articulam para tentar influenciar os resultados dessa interação de acordo com suas prioridades e intencionalidades políticas. A cooperação

internacional – cuja força motriz é a possibilidade de ganhos mútuos entre seus atores⁹⁵– tem por trás de si interesses nem sempre harmônicos ou consensuais, evidenciando divergências, conflitos e resistências por parte dos atores nela envolvidos. Considerando os processos de negociação e implementação do PDA Mata Atlântica, tentamos compreender de que maneira os interesses dos atores envolvidos na cooperação internacional (governo alemão, governo brasileiro e ONGs ambientais) podem coexistir e, dessa forma, se materializar sobre o bioma por intermédio de projetos.

A segunda premissa aqui adotada é que o PDA Mata Atlântica se manifesta espacialmente não por uma dinâmica aleatória ou homogênea, mas sim orientada segundo linhas e estratégias dos atores internacionais e nacionais que fazem parte da limitada esfera decisória do processo de cooperação internacional. Assim, uma leitura espacial do desenho do Subprograma e de seus resultados efetivos na Mata Atlântica pode refletir não só as lógicas priorizadas para a conservação e proteção do bioma, mas também demonstrar as relações de poder e as contradições que fundamentam as escolhas de apoio a determinados projetos para a Mata Atlântica em detrimento de outros.

4.1 A Mata Atlântica e a cooperação Brasil – Alemanha para as Florestas Tropicais

A Alemanha pode ser considerada como o principal país parceiro do Brasil em termos de cooperação internacional para a Mata Atlântica nos últimos 15 anos. Tal assertiva é comprovada tendo em vista o apoio direto daquele país aos projetos mais recentes engendrados na esfera federal – como o PDA Mata Atlântica, bem como à existência de projetos bilaterais mais antigos, realizados a partir de negociações diretas com os estados da federação brasileira desde a época da Rio-92.

Os alemães têm demonstrado interesses, em geral, relacionados a projetos de conservação e preservação das florestas tropicais ao longo desses anos, quer seja com contribuições financeiras não reembolsáveis por intermédio de sua agência financeira governamental Kfw ou cooperações técnicas por meio de sua agência de cooperação técnica GTZ. O apoio financeiro alemão para a área ambiental foi iniciado em 1992, com a assinatura de um acordo bilateral, que foi promulgado pelo Governo Brasileiro em 26 de junho de 1992, pelo decreto 586, sucedido de outros acordos e termos assinados nos anos subseqüentes.

Os relacionamentos entre Brasil e Alemanha em projetos de meio ambiente foram se solidificando na década de 1990, sinalizando para a área ambiental a mesma perspectiva bilateral de cooperação existente em

⁹⁵ A perspectiva institucionalista neoliberal das Relações Internacionais considera essa perspectiva de ganhos absolutos e possibilidade de ganha-ganha na cooperação internacional, tal como ressaltado no capítulo 3.

outras áreas, como por exemplo, na esfera comercial entre os países⁹⁶. Cabe assinalar que a Alemanha é o principal parceiro do Brasil na Europa e o Brasil é o principal parceiro da Alemanha na América do Sul em termos comerciais (DUISBURG, 1997). As relações teuto-brasileiras são bem diversificadas e incorporam, portanto, várias dimensões, como a econômica, a cultural, a científico-tecnológica e a ambiental, para mencionar algumas. Nas palavras de Duisburg:

A cooperação abrange uma variedade e uma multiplicidade de áreas atuais, inclusive a pesquisa ambiental e a tecnologia ambiental. Devem incluir-se de maneira crescente nessa cooperação empresas privadas, para facilitar a transferência de tecnologia, entre outros objetivos. (DUISBURG, 1997, p. 16).

De fato, as diretrizes e políticas de cooperação internacional para o meio ambiente da Alemanha não são necessariamente dissociadas das demais estratégias de cooperação para o Brasil, levadas à cabo em áreas como ciência e tecnologia⁹⁷. É importante considerar que as estratégias alemãs de cooperação para o desenvolvimento são definidas pelo Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), o qual estabelece um conjunto de princípios que orientam os projetos daquele país nas mais diversas áreas estratégicas, implementados pelas agências executoras alemãs⁹⁸. O BMZ tem como eixos norteadores de sua política de cooperação internacional, estabelecida até o ano de 2015, os seguintes princípios: (i) redução da pobreza mundial; (ii) proteção do meio ambiente; (iii) construção da paz e da democracia e (iv) promoção de formas equitativas de globalização⁹⁹.

As estratégias do BMZ para as florestas tropicais no Brasil – inclusive no que diz respeito à Mata Atlântica – estão ligadas aos parâmetros estabelecidos por essa instituição para os 73 países em desenvolvimento que recebem apoio alemão na África Ásia, América Latina e Caribe. Os recursos aportados ao PDA Mata Atlântica e os que são aplicados diretamente nos estados brasileiros por meio de projetos para a Mata Atlântica são influenciados pelas regras e orientações estipuladas pelo BMZ, e não pelo Ministério de Meio Ambiente da Alemanha. Essa orientação foi confirmada por um dos entrevistados da cooperação alemã, Franz Muller, que ressaltou que “a Alemanha tem um Ministério de cooperação e de lá são autorizados os recursos, ou seja, o KfW

⁹⁶ As relações teuto-brasileiras na esfera econômica datam principalmente da década de 1950, quando a Alemanha reconstruía o país afetado pela segunda guerra mundial e suas empresas instalavam bases operacionais em alguns países, como o Brasil. A intensificação das relações econômicas se deu na década de 1970 por meio de investimentos alemães em setores de indústria de base, química, máquinas, equipamentos e automóveis. (LOHBAUER, 2007).

⁹⁷ Nesse sentido, a Alemanha sinalizou seu interesse, durante as Negociações Intergovernamentais Brasil-Alemanha de 2007, de integrar sua pauta de cooperação técnica e financeira com a carteira de projetos de cooperação em ciência e tecnologia. Até o momento, essas áreas são negociadas com o Brasil separadamente, mas nesse novo modelo proposto pela Alemanha, que será provavelmente adotado nos próximos anos, haverá uma maior interlocução e coordenação entre os projetos de cooperação técnica, financeira, científica e tecnológica.

⁹⁸ As agências que implementam as diretrizes e orientações programáticas do BMZ são o KfW, DEG, GTZ, DED and InWEnt.

⁹⁹ Disponível em: <http://www.bmz.de/en/principles/aims/index.html>. Acesso em: 12 de mar. 2008.

e a GTZ não são independentes nesse sentido. A aprovação precisa vir de quem disponibiliza os recursos”. Essa característica evidencia que a cooperação internacional alemã para o meio ambiente envolve orientações e políticas de outros setores governamentais daquele país, extrapolando o caráter meramente “ambiental” da cooperação estabelecida com países em desenvolvimento.

Além do relevante papel político na viabilização do Programa Piloto junto ao G7 na década de 1990, o governo alemão tornou-se também o principal doador internacional para o Programa, apoiando sua realização principalmente por meio da cooperação financeira e técnica. O governo alemão também faz aportes financeiros a organismos multilaterais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e União Européia, os quais são convertidos em apoio à proteção das florestas tropicais do Brasil. A política de apoio aos estados da federação também se tornou uma das principais formas de atuação alemã no Brasil, especialmente no que tange à Mata Atlântica. Desde 1995, a cooperação financeira entre o governo do Brasil, governos estaduais e governo alemão somaram cifras significativas que, em 2008, devem atingir cerca de 99,2 milhões de Euros somente para esse bioma¹⁰⁰.

É relevante apontar aqui algumas características dos projetos bilaterais da Alemanha para a Mata Atlântica, modalidades de intervenção estruturadas diretamente com os governos estaduais que fazem parte da história de desenvolvimento da cooperação teuto-brasileira na área ambiental. As experiências são múltiplas, presentes nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais Rio de Janeiro e São Paulo, algumas delas sendo anteriores à estruturação do PDA Mata Atlântica ocorrida no período de 2001-2003. Segundo Franz Muller¹⁰¹, a primeira experiência de cooperação bilateral para a Mata Atlântica diretamente viabilizada junto a um estado brasileiro foi em São Paulo. A forte presença de empresas alemãs naquele estado foi um dos elementos assinalados pelo entrevistado:

Havia um forte interesse da Alemanha no estado, pois ao menos 1200 empresas alemãs estão localizadas lá. O estado nos procurou para conversar, isso antes mesmo do PPG7, antes mesmo da Rio-92. Depois, foi com o estado do Paraná que fechamos uma parceria, existe uma forte tradição alemã e muitas colonizações no estado. Com esses dois casos (São Paulo e Paraná) geramos muitas aprendizagens. Daí para frente, uma série de acordos foram estabelecidos com outros estados brasileiros. A estratégia de atuar diretamente com os estados ocorre porque eles estão mais próximos da população e os orçamentos estaduais para a Mata Atlântica são insuficientes. (MULLER, KfW, 23/01/08).

Os projetos bilaterais funcionam como uma espécie de complementação às atividades de preservação e conservação da Mata Atlântica que são desenvolvidas no âmbito federal, estadual e municipais, e convergem

¹⁰⁰ Informação disponibilizada pela KfW em publicação institucional intitulada “Brasil e Alemanha unidos na defesa da Floresta Atlântica”, Brasília, 2008.

¹⁰¹ Conforme mencionado nas considerações metodológicas desta pesquisa, os nomes dos entrevistados citados no texto são fictícios, embora as instituições sejam verdadeiras.

esforços principalmente para as Unidades de Conservação (UC) e para o monitoramento, controle e fiscalização do bioma. De acordo com Franz Muller, a decisão sobre o que deveria ser apoiado pela cooperação foi resultado de um processo de consultas e análises junto a participantes brasileiros, representantes de governos e sociedade civil, e refletiam a necessidade de viabilizar intervenções preservacionistas face ao processo histórico de destruição da floresta. Segundo o entrevistado:

Todos os projetos do KfW, com certeza, têm a ver com a história da Mata Atlântica, das necessidades e da análise realizada, na época, junto aos parceiros brasileiros. Não foi uma análise alemã, foi uma análise brasileira que foi realizada naquela época. Afinal, a Alemanha está colocando recursos para co-financiar esses projetos, mas são projetos brasileiros. E nessa análise, naquela época, a preferência foi dada para tentar conservar o que ainda tem, porque se não tem mais Mata Atlântica nem precisamos falar sobre atividades no entorno da Mata Atlântica. (MULLER, KfW, 23/01/08).

A cooperação internacional para a Mata Atlântica por parte dos alemães volta-se fortemente – em um momento inicial de cooperação com os estados da federação – para a organização do território, ou seja, para estratégias que viabilizassem a preservação da Mata Atlântica a partir do ordenamento territorial. Essa orientação provavelmente se explica pela situação de grande ameaça aos remanescentes florestais da Mata Atlântica e o crescimento da pressão antrópica sobre as florestas, o que fez com que estratégias de criação e fortalecimento de áreas protegidas – principalmente por meio de Unidades de Conservação – e o incremento da capacidade de comando e controle fossem adotados como estratégias por parte dos estados e da cooperação internacional alemã¹⁰².

O depoimento de um representante da Embaixada Alemã no Brasil durante o Seminário do Programa Mata Atlântica, realizado em 2004 – época da estruturação do PDA Mata Atlântica – mostra a importância que a organização do território da Mata Atlântica assume à luz das orientações da cooperação internacional alemã com o Brasil¹⁰³. Nas palavras de Werner Stern:

¹⁰² O entrevistado Franz Muller, ao ser indagado sobre as atividades que recebem mais recursos no Brasil, enfatizou que basicamente o apoio alemão divide-se em duas linhas. Bilateralmente, há apoio para as estruturas das Unidades de Conservação e fortalecimento da capacidade de controle dos estados da federação por meio de veículos, obras, etc. Essas ações são importantes, segundo o entrevistado, pela necessidade de se incrementar a base operacional instalada nos estados. Porém, disse que há também recursos para apoiar, os planos de manejo, os produtores rurais, comunidades locais, capacitações para a produção comunitária e outras atividades produtivas, muitas delas realizadas no entorno das UCs. Ressaltou, por fim, que os projetos do PDA Mata Atlântica são complementares aos projetos estaduais, e se encaixam predominantemente na última linha de apoio, ou seja, que visam criar alternativas de preservação e conservação que não se limitam às áreas protegidas e envolvem o conhecimento produtivo das populações que vivem na Mata Atlântica, entre elas agricultores familiares, caiçaras, quilombolas, extrativistas e faxinalenses. (MULLER, KfW, 23/01/08).

¹⁰³ Depoimento retirado da ata do Seminário Nacional para a Discussão do Programa Mata Atlântica, realizado em Brasília-DF, nos dias 25 e 26 de novembro de 2004.

Sem o ordenamento territorial a desordem política está praticamente pré-fabricada. Sabemos isso de nossa própria história, pois tínhamos uma Alemanha pós-guerra que orientou a reconstrução do País com o predomínio de um viés meramente econômico. Pagamos o nosso preço, lá morreram os rios, estão quase morrendo os bosques... A mudança só foi possível quando as comunidades científicas e acadêmicas alertaram para o que estava acontecendo. Os alemães pensam que vale a pena correr contra o tempo para salvar o que ainda existe da Mata Atlântica. Então, no início do processo de cooperação bilateral com os estados havia essa percepção. O assunto da situação fundiária é um problema generalizado nesse País, a falta de ordenamento territorial. (STERN, Embaixada da Alemanha no Brasil, 25/11/04).

Não obstante as particularidades de cada estado, os projetos apoiados pela Alemanha comumente dedicam recursos para atividades de fortalecimento das Unidades de Conservação (como elaboração e implementação de planos de manejo e de gestão e fortalecimento de suas estruturas) e de incremento da capacidade dos próprios estados no tocante ao monitoramento, ao controle e à fiscalização (como aquisição de equipamentos e veículos). Algumas cooperações já terminaram ou estão em fase de conclusão (como em São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais) e outras ainda se estenderão até o ano de 2009 (como Rio de Janeiro e Santa Catarina).

Apresentamos, a seguir (Quadro 02), uma síntese dos projetos de cooperação bilateral da Alemanha desenvolvidos com os estados brasileiros para a Mata Atlântica (entre 1995–2008) para que tenhamos uma melhor contextualização do cenário de cooperação teuto-brasileira para o bioma¹⁰⁴. O montante aplicado ao longo dos anos corresponde aos recursos da cooperação alemã e a contraparte aportada pelos governos estaduais e outras instituições participantes dos projetos.

¹⁰⁴ Os dados foram obtidos por intermédio de análise documental, como a publicação institucional da KfW denominada “Brasil e Alemanha unidos na defesa da Floresta Atlântica”, Brasília, 2008; e a ata do Seminário Nacional para a Discussão do Programa Mata Atlântica, realizado em Brasília-DF, nos dias 25 e 26 de novembro de 2004. Além disso, foram feitas consultas aos sites das Secretarias estaduais para obtenção de informações complementares.

Quadro 02: Projetos bilaterais da cooperação financeira alemã para a Mata Atlântica associados aos estados brasileiros no período de 1995-2008

| Estado da Federação | Nome do Projeto | Duração Prevista | Principais atividades Previstas | Coordenadores/ Executores | Investimento total (em milhões de Euros) |
|-----------------------|--|------------------|--|---|--|
| São Paulo | Projeto Preservação da Mata Atlântica em São Paulo | 1995-2006 | <ul style="list-style-type: none"> - Implantação e gestão de UCs - Apoio aos Conselhos Consultivos de UCs - Melhoria e construção de Infra-estrutura de UCs - Implementação do Sistema de Gerenciamento da Mata Atlântica (SIGMA) - Mapeamento e monitoramento ambiental - Suporte à infra-estrutura de fiscalização ambiental | Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SEMA-SP) | 37,2 |
| Paraná | Projeto Proteção Atlântica do Estado do Paraná (Pró-Atlântica) | 1997-2006 | <ul style="list-style-type: none"> - Implantação e gestão de UCs - Apoio aos Conselhos Consultivos de UCs - Melhoria e construção de Infra-estrutura de UCs - Mapeamento (vegetação, geologia e mineração da área de abrangência do projeto) e monitoramento ambiental - Suporte à Infra-estrutura de fiscalização ambiental | Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMA-PR) Instituto Ambiental do Paraná (IAP) | 15,3 |
| Minas Gerais | Projeto de Proteção da Mata Atlântica de Minas Gerais (Pró-Mata) | 2004-2007 | <ul style="list-style-type: none"> - Suporte à gestão de UCs - Elaboração de Planos de Manejo de UCs - Apoio aos Conselhos Consultivos de UCs - Apoio à Infra-estrutura de UCs - Monitoramento, Fiscalização e Controle ambiental - Prevenção e Combate à Incêndios Florestais - Ações nos entornos das UC's e áreas de conectividade | Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) Instituto Estadual de Florestas (IEF) | 13,3 |
| Rio de Janeiro | Projeto de Proteção à Mata Atlântica do Estado do Rio de Janeiro | 2005-2009 | <ul style="list-style-type: none"> - Planos de Manejo para unidades de conservação - Criação de Centro de Referência em Planejamento e Gestão de UC's - Prevenção e combate à incêndios em UCs - Veículos de patrulhamento ambiental - Programas de capacitação para sociedade civil e órgãos ambientais | Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR) Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF-RJ) | 12,6 |

| | | | | | |
|--------------------------|--|-----------|---|--|------|
| Rio Grande do Sul | Projeto Conservação da Mata Atlântica no Rio Grande do Sul | 2004-2007 | <ul style="list-style-type: none"> - Apoio à Implantação e gestão de UCs - Elaboração de Planos de Manejo de UCs - Apoio aos Conselhos Consultivos de UCs - Infra-estrutura da Secretaria Estadual -Infra-estrutura de fiscalização ambiental - Implementação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG). - Educação Ambiental | Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA-RS) | 10,5 |
| Santa Catarina | Projeto Proteção da Mata Atlântica em Santa Catarina | 2005-2009 | <ul style="list-style-type: none"> - Apoio à Implantação e gestão de UCs - Elaboração de Planos de Manejo de UCs - Apoio aos Conselhos Consultivos de UCs - Monitoramento, licenciamento e fiscalização dos recursos naturais - Estruturação das bases operacionais da FATMA e da Polícia Ambiental - Educação Ambiental | Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS) Fundação do Meio Ambiente (FATMA) | 10,2 |

Fontes: KFW (2007) e SEMA-SP, SEMA-PR, SEMAD, SEMADUR, SEMA-RS, SDS (2008)

O panorama de cooperação internacional entre Brasil e Alemanha desde 1995 até 2008 para a Mata Atlântica envolve uma avaliação geralmente positiva por parte dos entrevistados, os quais ressaltaram ganhos mútuos provenientes das iniciativas apoiadas tanto em nível estadual quanto na esfera federal com o PDA Mata Atlântica. Roberto Fontes, do Ministério do Meio Ambiente, afirma que “a parceria do Brasil com o Governo da Alemanha tem sido fundamental para alavancar e viabilizar as estratégias de gestão do bioma. Existe interesse em aprofundar a parceria com Governo Alemão, com os parceiros já envolvidos em projetos da Mata Atlântica e trazer novos parceiros internacionais e nacionais para avançar nessa gestão”. (FONTES, MMA, 12/12/07). Já o entrevistado da Rede de ONGs da Mata Atlântica, Marcelo Rodrigues, destacou a importância dos recursos alemães no fortalecimento não só dos canais políticos de articulação das organizações não-governamentais da Mata Atlântica, como também de consolidação de intervenções de conservação e preservação do bioma. De acordo como o entrevistado alemão, Franz Muller, os ganhos de aprendizado para a Alemanha por meio da cooperação para a Mata Atlântica também são satisfatórios. Em suas palavras: “a decisão da Alemanha de apoiar a Mata Atlântica há 15 anos foi muito importante para o bioma, as experiências funcionaram relativamente bem, e, entre erros e acertos dos programas apoiados pela cooperação internacional, valeu à pena”. (MULLER, KfW, 23/01/08).

Entretanto, mudanças na orientação das políticas de cooperação para as florestas tropicais por parte do BMZ indicam que a Mata Atlântica passa a ser cada vez mais preterida das prioridades de cooperação da

Alemanha. Esse cenário de tensões que se estabelece nos últimos anos impõe questionamentos em relação à continuidade do apoio alemão ao bioma, sendo que o governo brasileiro e as organizações da sociedade civil – como a Rede de ONGs da Mata Atlântica – creditam relativa expectativa e interesse quanto à continuidade da parceria com os alemães, pois essa se constitui como fonte importante de recursos e apoio político internacional para o bioma.

O interesse político brasileiro de continuar com o desenvolvimento de projetos de cooperação para a Mata Atlântica foi manifestado nas últimas Reuniões Intergovernamentais Brasil-Alemanha¹⁰⁵, em especial a ocorrida em 2007. Na ocasião, o governo brasileiro apresentou o status de desenvolvimento do Programa Amazônia e do Programa Mata Atlântica, que seriam os sucessores do PPG7, o qual se encontra parcialmente finalizado.

Embora o Brasil já tenha sinalizado ao lado alemão o interesse de manter a Mata Atlântica como uma região de interesse brasileiro para projetos de cooperação internacional para o meio ambiente, o lado alemão ainda mostra-se reticente em relação a futuros apoios à Mata Atlântica, orientação essa que seguiria diretriz da BMZ de focar os recursos alemães na Amazônia nos próximos anos. Portanto, as negociações para o apoio à Amazônia no período pós-PPG7 – ou seja, quando os últimos subprogramas e projetos em andamento terminarem – estão mais avançadas do que aquelas em relação à Mata Atlântica.

Cabe assinalar que as negociações entre Brasil e Alemanha sobre o período pós-PPG7 envolvem um contexto diferente em relação àquele da Rio-92, quando foram discutidas as bases do Programa Piloto. Na década de 1990, os diálogos em torno da preservação da biodiversidade e da transversalização das questões ambientais nas esferas econômica e social consistiam em questões emergentes, alvo das atenções mundiais para o meio ambiente. Embora essas discussões não façam parte do passado, o desafio de alcançar o “desenvolvimento sustentável” toma outras roupagens à luz dos avanços e retrocessos das negociações provenientes da agenda internacional ambiental nos últimos anos. Algumas discussões têm evoluído muito devagar e com resultados pouco palpáveis, gerando um considerável déficit de implementação dos acordos ambientais multilaterais¹⁰⁶. Já outros temas passam a ser mais abordados, como, por exemplo, as negociações de conformação de um regime internacional sobre mudança do clima.

As mudanças na agenda internacional acabam por influenciar os interesses e prioridades de financiamento de países desenvolvidos e de organismos internacionais em relação ao meio ambiente e, por conseqüência, à

¹⁰⁵ A cada dois anos são realizadas Reuniões Intergovernamentais entre Brasil e Alemanha, precedidas por discussões técnicas e políticas, com o objetivo de atualizar as informações e as intenções entre os países sobre novos projetos e a situação da carteira de iniciativas apoiadas.

¹⁰⁶ Muitos avanços serão necessários, por exemplo, para os países signatários da CDB cumprirem as metas adotadas na Rio +10, em Joanesburgo, África do Sul, relativos à redução significativa das taxas de perda de biodiversidade até 2010.

Mata Atlântica. O relato de Franz Muller nos dá um panorama das dificuldades de recursos internacionais para o bioma:

Hoje, existem menos oportunidades para a Mata Atlântica do que há 5 anos atrás. Isso se dá porque há uma mudança internacional, o tema de Mudança do Clima assumiu tamanha visibilidade que as atenções estão voltadas para as grandes extensões de floresta. Mata Atlântica não é mudança do clima, Mata Atlântica é biodiversidade. Ainda assim, se você disser a um alemão que a Mata Atlântica é mais rica relativamente em biodiversidade do que a Amazônia, ele dirá que você está mentindo. (MULLER, KfW, 23/01 /08).

Três eixos surgem como os principais norteadores das políticas de cooperação internacional da Alemanha para o meio ambiente nos últimos anos, sendo esses energia, pobreza e mudança do clima. A área de energia tem despertado atenção cada vez maior na agenda internacional, principalmente devido à escassez das reservas de combustíveis fósseis, como o petróleo, e os impactos climáticos relacionados ao seu uso¹⁰⁷. Neste sentido, o aumento da participação de energias renováveis na matriz energética – tais como solar, eólica e biomassa – e a busca pela eficiência energética têm sido questões crescentes no mundo atual, o que se reflete também nas relações teuto-brasileiras.

Qual o papel que a Mata Atlântica possui nesse contexto? A Região Amazônica ainda constitui-se como o alvo prioritário para a cooperação Alemã na área de florestas tropicais e a relevância que a Mata Atlântica ocupa nesse cenário é secundária. Para Franz Muller (KfW, 23/01 /08), “a Mata Atlântica é diferente da Amazônia, resta pouco das florestas”. O depoimento de Günter Bonnet, coordenador do BMZ para a América Latina, na abertura de exposição realizada em Berlim sobre florestas tropicais, reafirma a identificação da Alemanha com a Amazônia e os motivos subjacentes ao apoio de projetos naquela região brasileira nos próximos anos, fazendo menção principalmente aos impactos da destruição da floresta sobre o clima global e o estoque de patrimônio genético da biodiversidade amazônica¹⁰⁸:

O que nós alemães temos a ver com o futuro da Amazônia? Ela está tão distante, é tão estranha e tão irreal. A resposta é inequívoca: temos muito a ver com o futuro da Amazônia! Há anos ganham cada vez mais força as hipóteses científicas de que o desaparecimento das florestas tropicais úmidas na Amazônia produziria efeitos tão maciços sobre o clima global, que cada um de nós sentiria esses efeitos aqui, na distante Alemanha. Além disso, vários medicamentos modernos têm suas origens na biodiversidade das florestas tropicais úmidas da Amazônia. Por isso, é tarefa de todos nós cuidarmos para que a Amazônia não se transforme, de um lugar mítico, em lugar de mitos do passado. (BONNET, BMZ, 2007).

¹⁰⁷ Brasil e Alemanha têm negociado desde 2006 um acordo na área de cooperação energética, além de já dispor de um Plano de Ação aprovados pelos governos brasileiro e alemão em 2002.

¹⁰⁸ Depoimento retirado de material institucional da BMZ, o qual divulgou a exposição sobre a Amazônia, realizada em Berlim, Alemanha, no ano de 2007, com a organização do BMZ.

Tomando como base o panorama das relações Brasil e Alemanha, o futuro dos fluxos de cooperação internacional para a Mata Atlântica é complexo, incerto e está ligado a uma multiplicidade de fatores. Depende, por exemplo, dos contornos que as negociações e políticas internacionais para o meio ambiente assumirão nos próximos anos. Ademais, diz respeito às relações de poder e às correlações de forças estabelecidas na negociação de linhas de cooperação internacional por parte de atores internacionais e brasileiros. Estará relacionada ainda à capacidade de reafirmação da Mata Atlântica como uma área relevante, por parte, por exemplo, do governo brasileiro e das ONGs do bioma, muitas das quais reivindicam pautas “locais”¹⁰⁹ que não necessariamente enquadram-se nas linhas de prioridades dos doadores internacionais.

Quando perguntado se as diretrizes de cooperação da Mata Atlântica se voltam cada vez mais para a Amazônia, o representante do NAPMA, Diego Campos, respondeu que as diretrizes são feitas por pessoas, que têm suas opiniões e convicções que podem efetivamente ser entraves políticos na negociação. Ele enfatizou que o convencimento sobre a Mata Atlântica como importante alvo de recursos de cooperação depende, certamente, da flexibilidade das políticas de cooperação alemãs. Porém, foi enfático também ao afirmar que “se o Brasil ‘bate o pé’ sobre a importância da Mata Atlântica, eu não vejo o porquê da Alemanha não se sensibilize com isso. Agora, é preciso que o Brasil tenha algo muito bem concreto e estruturado como proposta para apresentar para o lado alemão para convencê-lo da importância da Mata Atlântica” (CAMPOS, MMA, 23/01/08).

O fortalecimento político e da capacidade de mobilização das ONGs da Mata Atlântica foi particularmente importante na história recente das ações de preservação e conservação da Mata Atlântica, o que também pode ser observado na obtenção de fluxos de recursos internacionais para o bioma. Além das ONGs internacionais de meio ambiente, o crescimento e expansão de ONGs brasileiras como a SOS Mata Atlântica e a Rede de ONGs da Mata Atlântica – a última diretamente envolvida no PPG7 – redimensionou a capacidade de interlocução da sociedade civil com os governos federal estaduais e municipais, empresas e organismos internacionais, reengendrando novas agendas de reivindicação e negociação com diversos setores.

4.2 O outro lado de cá: A Rede de ONGs da Mata Atlântica – RMA e a cooperação internacional

A RMA foi criada durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, por 46 entidades da Mata Atlântica que participaram do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos sociais (FBOMS). O Fórum –

¹⁰⁹ Cabe assinalar que as demandas provenientes de “baixo para cima” são múltiplas e refletem interesses diversos e muitas vezes conflitantes. A heterogeneidade dos perfis das ONGs da Mata Atlântica ilustram essa diversidade, havendo desde instituições de caráter preservacionista até aquelas com propósitos mais socioambientais, ligadas, por exemplo, à melhora das condições de subsistência de grupos como os agricultores familiares, extrativistas, pescadores, quilombolas, caiçaras, faxinaleses, entre outros.

que tinha o propósito de organizar a participação da sociedade civil brasileira nos eventos paralelos à Rio-92 – continha um grupo de trabalho específico de florestas, o qual viabilizou diálogos entre ONGs da Mata Atlântica que identificaram a oportunidade de potencialização política de suas atuações e de troca de informações a partir da criação de uma rede.

De 1992 até 2008, houve um substancial incremento no número de entidades filiadas à Rede, totalizando mais de 300 entidades presentes em 17 estados da federação. As participantes da RMA convergem esforços em busca da “defesa, preservação, conservação e recuperação da Mata Atlântica através da promoção do intercâmbio de informações, da mobilização, da ação política coordenada e do apoio mútuo entre as ONGs”¹¹⁰. Entre as filiadas, há aquelas que correspondem aos “elos estaduais”, ou seja, pontos focais da RMA responsáveis pela articulação e promoção das atividades em cada estado.

Podem integrar a RMA, na qualidade de entidade filiada, “qualquer entidade brasileira da sociedade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e que tenha uma prática voltada à recuperação, proteção, utilização sustentável dos recursos naturais melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida na área de Domínio da Mata Atlântica e ecossistemas associados.” (Estatuto da RMA, artigo 4º)¹¹¹. As instituições internacionais com filiais no Brasil que tenham comprovada atuação em defesa ou conservação da Mata Atlântica também podem ser aceitas como filiadas da RMA.

As funções normativa e coordenadora da RMA ficam sob responsabilidade de um Conselho de Coordenação Nacional, proporcionalmente composto por representantes de entidades filiadas das regiões sul, sudeste e nordeste, eleitos a cada 02 anos¹¹². Existe um sistema de rodízio das instituições que fazem parte da Coordenação Nacional no sentido de haver uma renovação parcial que permita o aprendizado das ONGs com relação ao gerenciamento e trabalho em redes. Na estrutura da RMA, são realizadas assembléias gerais e encontros nacionais dos quais participam ou são convidados a participar todas as ONGs filiadas.

Um aspecto a ser destacado no funcionamento da RMA é o seu caráter político, pois a Rede constitui-se como um foro de articulação de ONGs com distintos setores – como o governamental e organismos internacionais – em torno de questões inerentes à Mata Atlântica. Nesse sentido, as ações da Rede se dão no plano normativo – como no caso das pressões junto a parlamentares e poder executivo – bem como de forma mais direta, como pela execução de programas apoiados pela cooperação internacional. Segundo Marcelo Rodrigues, representante da RMA, “além de intercâmbio de informações entre as entidades filiadas, a articulação

¹¹⁰ Disponível em <<http://www.rma.org.br>>. Acesso em: 12 de jan. 2008.

¹¹¹ Disponível em <<http://www.rma.org.br>> Acesso em: 13 de jan. 2008.

¹¹² O Conselho de Coordenação possui 09 representantes titulares e 09 suplentes, sendo 03 titulares e 03 suplentes para cada uma das três regiões (nordeste, sudeste e sul). <Disponível em: <http://www.rma.org.br>> Acesso em: 22 de mar. 2008.

política e o monitoramento de programas governamentais são as principais atribuições da RMA¹¹³. (RODRIGUES, RMA, 09/12/07). Os focos estratégicos da RMA são implementados com a ajuda de Grupos de Trabalho, organizados em torno dos seguintes tópicos: (i) Área de Preservação Permanente e Reserva Legal; (ii) Atividades Sustentáveis e Consumo Consciente e (iii) Unidades de Conservação.

A RMA possui ainda canais de articulação com outras ONGs e redes ambientalistas fora do Brasil, o que traz possibilidades no sentido de gerar mecanismos de pressão internacional a favor da Mata Atlântica. No caso da Alemanha, um exemplo prático foi observado por ocasião das Negociações Intergovernamentais Brasil-Alemanha, em 2007. De acordo com Francisco Campos, representante entrevistado do NAPMA, a RMA entrou em contato com ONGs alemãs antes da mencionada Reunião, pedindo o pronunciamento das mesmas junto ao governo alemão em prol da continuidade de transferência de recursos técnicos e financeiros à Mata Atlântica por intermédio da cooperação com a Alemanha. O intuito da RMA era obter a adesão de representantes da sociedade civil alemã, tendo em vista que o governo daquele país havia se mostrado reticente em assumir novos compromissos de cooperação para a Mata Atlântica no período pós PPG-7. Não há como precisarmos quais foram os impactos dessa manifestação específica da sociedade civil alemã, mas o fato é que há canais de comunicação e concertação política utilizados pela RMA na Alemanha e em outros países, os quais podem constituir-se como instrumentos adicionais de pressão em favor da conservação da Mata Atlântica.

Observamos a grande importância do Programa Piloto na própria história de desenvolvimento institucional da Rede, tendo em vista que a criação e o fortalecimento da entidade coincide com as negociações e a implementação do PPG-7. Segundo o entrevistado Marcelo Rodrigues (RMA, 09/12/07), o Programa Piloto – por meio do Fundo Fiduciário – foi um importante financiador da RMA, contribuindo para o incremento das capacidades políticas da Rede nas décadas de 1990 e 2000 na medida em que permitiu melhores condições operacionais e estratégicas da instituição com os recursos aportados.

A Mata Atlântica, que inicialmente foi uma incógnita quanto à sua contemplação no Programa Piloto, teve na RMA a principal interlocutora da sociedade civil para a cooperação internacional. A RMA foi para a Mata Atlântica o que o Grupo de Trabalho Amazônico – GTA representou para a Amazônia, ou seja, defendeu a criação de fundos e a viabilização de projetos para o bioma junto aos países e organismos internacionais.

¹¹³ Os principais conselhos nos quais a RMA está representada são: Grupo de Trabalho da Mata Atlântica no Ministério do Meio Ambiente, Comissão Executiva do PDA, Comissão Nacional do Programa Nacional de Biodiversidade, Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Comissões de Coordenação Brasileira e Conjunta do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas (Conaflor), Conselho Nacional das Cidades, Conselho Nacional e Comitês Estaduais do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e o Conselho do Projeto Corredores Ecológicos. Disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/mata-atlantica/salvando-a-mata/a-rede-de-ongs-da-mata-atlantica/>>. Acesso em: 23 de mar. 2008.

Entretanto, a presença da RMA também foi importante para reforçar a articulação das ONGs da Mata Atlântica com o próprio Governo Brasileiro e a importância desse bioma figurar de forma mais consistente na agenda de cooperação brasileira. A fala de Franz Muller, representante da KfW, é ilustrativa nesse sentido:

O Brasil não teve muito interesse em falar da Mata Atlântica no começo do PPG-7. O próprio Governo não dava valor a esse bioma, ao contrário da Amazônia. A Mata Atlântica passa a ter mais destaque como linha de ação da cooperação internacional porque envolveu uma participação ativa da sociedade civil, de ONGs da Mata Atlântica. (MULLER, KfW, 23/01 /08).

A Rede tinha como foco principal de ações a vertente de preservação, considerada a estratégia fundamental para reverter o processo de destruição da Mata Atlântica. Entretanto, gradualmente, muitas outras ONGs com propósitos de atuação mais “sociais” aderiram à RMA, como por exemplo, a Rede Nacional de Agroecologia e Agricultura Familiar – Rede PTA, formada por ONGs do Nordeste, Sul e Sudeste do Brasil que têm como principais áreas de atuação a agroecologia, a agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Dessa maneira, o perfil e as estratégias de ação das entidades filiadas à RMA mostram-se bem amplos e diversificados.

A criação do Subprograma PDA permitiu a inserção da RMA no Programa Piloto, porém ainda de forma desequilibrada haja vista que o Subprograma PDA atribuía um peso menor para os projetos da Mata Atlântica se comparados às intervenções na Amazônia. Entre 1995 e 2003, primeira fase do Programa, foram apoiados 44 projetos no primeiro bioma, e 140 no último. A prevalência do bioma amazônico em relação à Mata Atlântica no Subprograma PDA foi ressaltada por Roberto Fontes, representante do NAPMA, que afirmou que “não era um segredo para ninguém o fato da Amazônia ser prioridade, em termos gerais, dentro do Programa Piloto, dentro do Subprograma PDA e do próprio Ministério do Meio Ambiente”.

A RMA também desempenhou um papel de questionamento da estrutura do Ministério do Meio Ambiente frente aos problemas e desafios relacionados à conservação da Mata Atlântica. Segundo Felipe Andrade, havia a percepção da Rede de que era necessário que as políticas federais para o bioma da Mata Atlântica fossem fortalecidas a partir do desenvolvimento de uma área institucional no âmbito do MMA que fosse responsável exclusivamente para o bioma. De acordo com o entrevistado, no final da década de 1990 houve um diálogo entre ONGs ambientais, organismos internacionais e o Governo Federal neste sentido, que culminou com a criação e estruturação do Núcleo Assessor de Planejamento da Mata Atlântica – NAPMA, situado dentro da Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF¹¹⁴.

¹¹⁴ O Núcleo dos Biomas Mata Atlântica e Pampa (NAPMA) possui, entre suas funções planejamento, implementação e acompanhamento de políticas federais para a Mata Atlântica, por meio da mobilização de atores, disseminação de informações, assessoramento, coordenação e gerenciamento de ações. (FONTES, MMA, 12/12/07). O processo de criação do NAPMA será retomado na seção seguinte.

De fato, se a inserção da Mata Atlântica como um todo no PPG7 foi, em grande parte, fruto da pressão da sociedade civil sobre o governo e sobre atores internacionais, isso ficou mais evidente na segunda fase do Programa Piloto com o PDA Mata Atlântica. O surgimento do PDA Mata Atlântica foi precedido de uma pressão política da Rede de ONGs da Mata Atlântica – RMA, que reivindicava junto ao Governo Brasileiro e às agências alemãs uma linha de cooperação exclusiva que se adequasse às especificidades e perspectivas de preservação e conservação do Bioma.

4.3 “A Mata Atlântica não é a Amazônia!”: Surgimento e características do Subprograma PDA Mata Atlântica

Criar novos recortes territoriais (...) é ao mesmo tempo um ato de poder no sentido mais concreto e o reconhecimento e/ou a criação de novas referências espaciais de representação social. Pode-se, com um novo recorte ou “fronteira”, legitimar certas identificações sociais previamente existentes ou, o que é mais comum, ao mesmo tempo criar ou fortalecer outras. Como todo processo de representação territorial é altamente seletivo, somente alguns espaços serão ‘representativos’ da(s) identidade(s) que eles ajudam a produzir ou reforçar. (HAESBAERT, 2006, p.92).

A expressão “A Mata Atlântica não é Amazônia”, utilizada como título dessa seção, foi retirada da fala de representante da RMA, Felipe Andrade, quando ele se referia ao processo de concepção do PDA Mata Atlântica e as necessidades específicas desse bioma em relação à conformação de uma linha própria de cooperação internacional. Essa declaração sintetiza a percepção de muitos entrevistados, ou seja, de que o PDA Mata Atlântica representou uma oportunidade de dar respostas mais adequadas aos desafios do bioma, os quais se diferem muito em relação àqueles da Amazônia.

Se na primeira fase do PDA – considerado como o “braço” da sociedade civil no âmbito do PPG7 – o recorte territorial da cooperação internacional era Amazônia e Mata Atlântica juntas (entendidas sob a chancela única de “florestas tropicais”), com o PDA Mata Atlântica um recorte territorial próprio é forjado – a Mata Atlântica, unicamente –, reconhecendo a existência de características e dilemas específicos. Assim, os distintos interesses e representações sociais relacionados às florestas tropicais brasileiras é um possível ponto de partida para pensarmos o surgimento do PDA Mata Atlântica e as intervenções que se desdobram a partir dele.

A fala do representante da RMA, com o qual iniciamos essa seção, contrasta com o depoimento do representante alemão, reproduzido abaixo. O último enfatiza o desconhecimento sobre a Mata Atlântica naquele país e afirma que, no imaginário internacional, existe um entendimento geral de que as florestas tropicais no Brasil correspondem somente à Amazônia: “se você fala na Alemanha sobre florestas tropicais, imediatamente vem à cabeça dos alemães a Amazônia. Há certa mística sobre a Amazônia (...) a palavra é sinônimo de floresta

tropical. Quase ninguém conhece a Mata Atlântica na Alemanha” (MULLER, KfW, 23/01/08).

O processo de discussões e de idealização do que viria a ser chamado de PDA Mata Atlântica foi iniciado em 1997, cerca de oito anos antes de sua implementação. Faz-se necessário aqui retomar o contexto de evolução da concepção do Subprograma, o qual nos revela as condições nas quais foi engendrado, gradualmente, um interessante processo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil para a redefinição do formato original de cooperação internacional para a Mata Atlântica.

No período que antecede a criação do PDA Mata Atlântica, podemos constatar que a RMA ressaltou, junto aos doadores internacionais e ao próprio governo brasileiro, a Mata Atlântica como um bioma estratégico para o Brasil. A importância da Mata Atlântica foi justificada a partir de vários argumentos, relacionados, por exemplo, à significativa parcela da população brasileira residente na Mata Atlântica, aos elevados índices de endemismo de espécies do bioma, ao grau de destruição do bioma nas últimas décadas e às potencialidades de ação da sociedade civil em resposta ao cenário de ameaças presentes na Mata Atlântica.

De acordo com Fernanda Bueno, técnica do NAPMA, já por volta de 1996 observava-se uma crescente pressão da sociedade civil, em especial da RMA, no sentido de enfatizar a necessidade de inclusão da Mata Atlântica de uma maneira mais contundente no PPG7. Essa sinalização teria sido dada em diversos debates e reuniões das quais a Rede participou, influenciando a decisão do governo brasileiro de elaborar uma proposta preliminar de documento que continha um desenho específico para a Mata Atlântica no PPG7.

A proposta inicial para o Componente Mata Atlântica foi sendo gradualmente lapidada a partir de um trabalho técnico conjunto entre Ministério do Meio Ambiente e a Rede de ONGs da Mata Atlântica, que identificou lacunas existentes no Programa Piloto e nas políticas públicas para o bioma. Segundo Fernanda Bueno, vários consultores especialistas em Mata Atlântica foram envolvidos nesse processo, que culminou em um documento formatado de maneira mais consistente e detalhada do que a proposta inicial para a Mata Atlântica. Este documento foi denominado “Plano de Ação da Mata Atlântica – Componente PPG7” e continha um desenho de participação da sociedade civil em sua implementação, em linha com o formato já consagrado pelo Subprograma PDA em sua primeira fase.

Em 1998, o Ministério do Meio Ambiente organizou um Workshop Nacional sobre a Mata Atlântica, no qual foi apresentado e discutido o “Plano de Ação da Mata Atlântica – Componente PPG7”. Naquela oportunidade, foram feitas sugestões para o aprimoramento da linha de cooperação internacional para o bioma, transformando as inquietudes em relação ao desenho do PPG7 advindas de vários setores, entre eles a sociedade civil, em uma proposta concreta de redefinição da linha de cooperação internacional. Em outubro de 1999, o Plano de Ação foi apresentado aos participantes do PPG7 – entre eles doadores, governo brasileiro, sociedade

civil e Banco Mundial – sendo aprovado como base de reflexões para a elaboração do Subprograma Mata Atlântica no âmbito do PPG7 (BRASIL, 2002).

A decisão de iniciar a criação do PDA Mata Atlântica foi acompanhada da destinação de recursos do Banco Mundial para a estruturação do NAPMA, que passou a ser a instância interna do MMA responsável por promover um processo de consultas para a conformação do novo componente. Assim, o surgimento do PDA Mata Atlântica foi inovador não só por ser uma linha exclusiva de cooperação internacional para o bioma, mas também por corresponder a uma proposta de descentralizar a coordenação do PPG7 – que ficava sob a tutela da antiga Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) – e fortalecer a estrutura do MMA para as políticas da Mata Atlântica. Para o Governo Federal, o principal benefício do PDA Mata Atlântica foi o de criar condições institucionais de ampliação da capacidade técnica e política do MMA no que tange os desafios de preservação, conservação e recuperação da Mata Atlântica.

De acordo com Roberto Fontes, representante do NAPMA, cerca de 1 milhão de dólares foram destinados ao Núcleo em duas etapas distintas. Inicialmente, como assistência preparatória ao PDA Mata Atlântica, 200 mil dólares provenientes do Fundo Fiduciário foram aplicados na criação e na instrumentalização do Núcleo durante os anos de 2000 a 2003, seguindo os parâmetros dispostos no Termo de Referência aprovado pela Comissão de Coordenação Brasileira e Comissão de Coordenação Conjunta do Programa Piloto em 1999. Em um segundo momento, os recursos internacionais no valor de 800 mil dólares foram aplicados para consolidar a estruturação do NAPMA, apoiando atividades diversas, tais como estudos sobre áreas prioritárias para criação de Unidades de Conservação, ações de monitoramento dos remanescentes, capacitação de pessoal e disseminação de informações. Essa segunda etapa da cooperação internacional foi viabilizada pelo Projeto Mata Atlântica, contratado junto à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) com recursos do Fundo Fiduciário nos anos de 2004 a 2008¹¹⁵. O MMA participou aportando 80 mil dólares de contrapartida nesse projeto, oriundos do Programa Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros.

Para a elaboração do PDA Mata Atlântica, foram realizados, em 2000, três seminários organizados pelo NAPMA, envolvendo representantes dos setores acadêmico, empresarial, governamentais e não governamentais, além de doadores internacionais e do Banco Mundial. A partir dos debates nos encontros, foi acordado que as linhas gerais e as ações prioritárias do Subprograma estariam baseadas nas “Diretrizes para a Política de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica”, aprovada pela Resolução CONAMA nº 249, de 29 de janeiro de 1999. Outros documentos prévios à realização dos seminários também foram escolhidos como

¹¹⁵ O Projeto Mata Atlântica (GCP/BRA/061/WBK) tem como objetivos dotar o NAPMA de “capacidade gerencial para planejar, implementar e acompanhar as políticas do Governo Brasileiro para a Mata Atlântica, por meio da mobilização de atores, disseminação de informações, assessoramento, coordenação e gerenciamento de ações”. Disponível em: <https://www.fao.org.br/prj_gcpbra061wbk.asp>. Acesso em: 19 de abr. 2008.

instrumentos norteadores do Subprograma, como o Plano de Ações para a Mata Atlântica (1998), a Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos¹¹⁶ (2000) – que produziu o Mapa para Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (Figura 06, p. 101) – e o Relatório de Revisão de Meio Termo do PPG7 (2000)¹¹⁷.

¹¹⁶ Projeto realizado pelo Probio/Pronabio.

¹¹⁷ De fevereiro a outubro de 2000, foi conduzida uma Revisão de Meio Termo do Programa Piloto por intermédio de um consórcio de consultores independentes (Indufor Oy da Finlândia e STCP do Brasil). Segundo Gustavo Mello, representante do MMA, essa avaliação identificou duas lacunas: a duração das propostas, que era curta e dificultava a continuidade dos projetos após seu término, e a insuficiente sistematização das iniciativas, para que os casos de sucesso e de fracasso pudessem servir de aprendizado para outras situações.

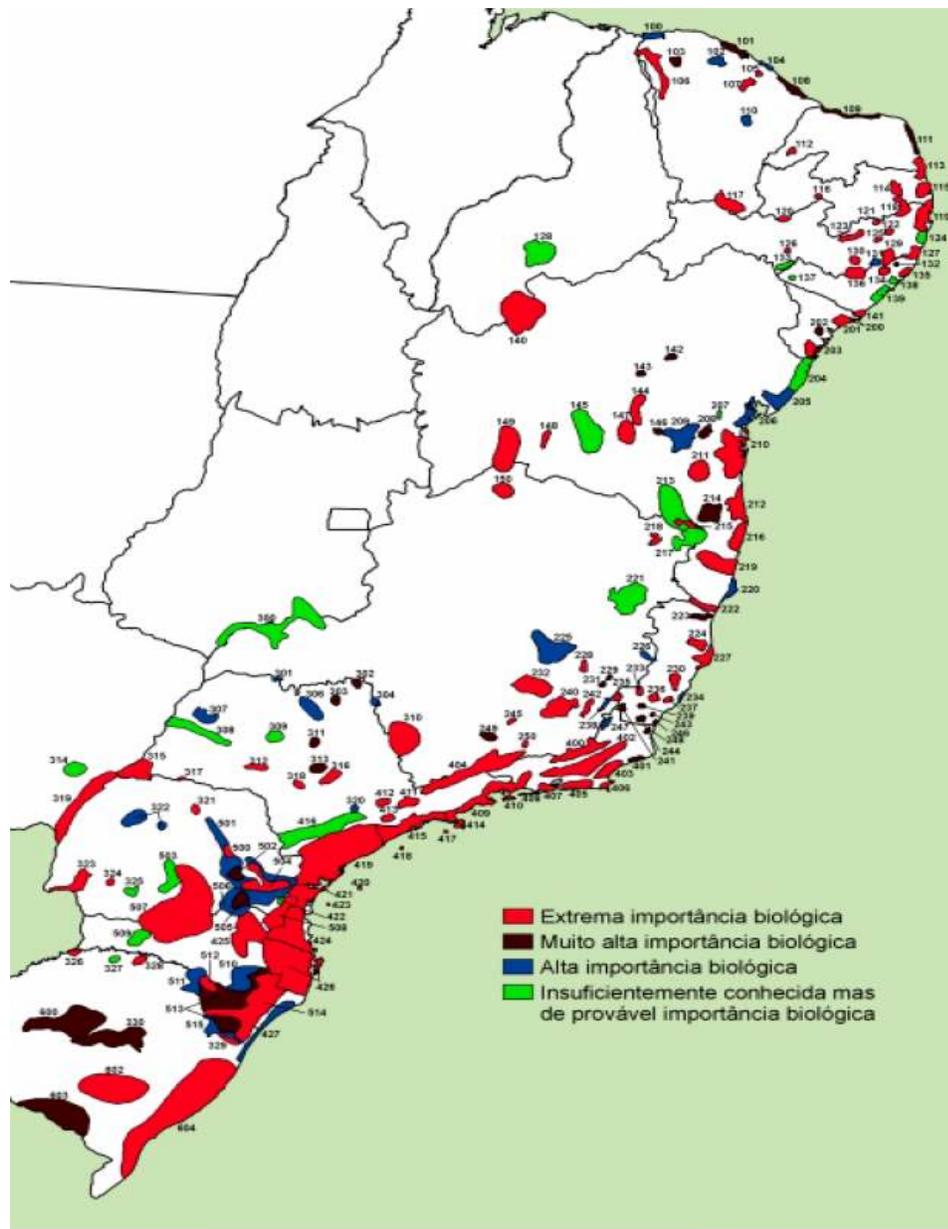


FIGURA 06: Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos
Fonte: BRASIL (2000)

Ao final do processo de consultas do PDA Mata Atlântica, foram priorizadas 16 linhas programáticas, organizadas em quatro áreas programáticas: (i) proteção da biodiversidade, (ii) uso sustentável dos recursos naturais, (iii) recuperação de áreas degradadas e (iv) monitoramento e pesquisa. Na figura 07, a seguir, estão relacionadas as áreas que constituem a base do Subprograma e o grau de priorização de cada uma delas.

| Área Programática 1 - Proteção da biodiversidade | |
|---|-------------------|
| Linhas Programáticas | Prioridade |
| 1 – Ampliar e consolidar um sistema integrado de UCs e áreas protegidas, fortalecendo os mecanismos de gestão participativa, manejo e monitoramento das UCs públicas e privadas, em especial as de proteção integral, consolidando os mosaicos florestais, os corredores ecológicos e o sistema de Reserva da Biosfera | ALTA |
| 2 – Apoiar a criação e implementação de UCs municipais e áreas protegidas particulares | MÉDIA |
| 3 – Promover a inserção das UCs nos planos de desenvolvimento regional dos Estados e municípios | MÉDIA |
| 4 – Estabelecer programas para conservação de espécies | |
| Área Programática 2 - Uso sustentável dos recursos naturais | |
| Linhas Programáticas | Prioridade |
| 1 – Estabelecer o manejo adequado em áreas de comunidades tradicionais, buscando valorizar os conhecimentos sobre manejo e conservação dos remanescentes da Mata Atlântica | ALTA |
| 2 – Promover o desenvolvimento florestal sustentável orientando o manejo não madeireiro e o reflorestamento, valorizando-se o uso múltiplo das florestas, contribuindo para a geração de renda e a segurança alimentar | |
| 3 – Identificar, caracterizar, valorar e promover a regulamentação dos serviços ambientais da Mata Atlântica, com sua respectiva disseminação na sociedade | |
| 4 – Estabelecer mecanismos específicos de concessão de uso dos recursos naturais nas áreas privadas da Mata Atlântica | MÉDIA |
| Área Programática 3 - Recuperação de Áreas Degradadas | |
| Linhas Programáticas | Prioridade |
| 1 – Promover a restauração e recuperação da Mata Atlântica, contribuindo para a formação de mosaicos e corredores ecológicos e para a recomposição de áreas de relevante interesse ambiental, especialmente em regiões de mananciais, recarga de aquíferos, áreas de preservação permanente, reservas legais e entorno de UCs | ALTA |
| 2 – Apoiar programas bioregionais de sementes florestais, compatibilizando-os com ações de restauração e recuperação de áreas degradadas na Mata Atlântica | |
| Área Programática 4 - Monitoramento e Pesquisa | |
| Linhas Programáticas | Prioridade |
| 1 – Promover a geração de conhecimento e do desenvolvimento tecnológico, tanto no setor público quanto no privado, para a conservação e o manejo sustentado da Mata Atlântica | ALTA |
| 2 – Promover programas de monitoramento da diversidade biológica | |
| 3 – Fortalecer ações de controle da caça e do comércio de espécies | |
| 4 – Estabelecer instrumentos de compensação que valorizem as áreas de manejo, reservas legais, UCs privadas e áreas de preservação permanente | |
| 5 – Implementar programa de monitoramento participativo da Mata Atlântica em âmbito nacional | |
| 6 – Estabelecer ações para reduzir a influência da expansão urbana e rural sobre as UCs e remanescentes de Mata Atlântica e regular a utilização das áreas de entorno das UCs | MÉDIA |

FIGURA 07: Áreas programáticas do Subprograma PDA Mata Atlântica

Fonte: NAPMA/MMA (2005)

A proposta final do PDA Mata Atlântica foi submetida e aprovada pela Comissão de Coordenação Brasileira e Comissão de Coordenação Conjunta em janeiro e fevereiro de 2001, respectivamente. A partir daquele momento, ficou autorizado o início efetivo do processo de captação de parceiros internacionais que estariam dispostos a apoiar financeiramente a implementação dos Projetos Demonstrativos Grupo A – PDA – Subprograma Mata Atlântica.

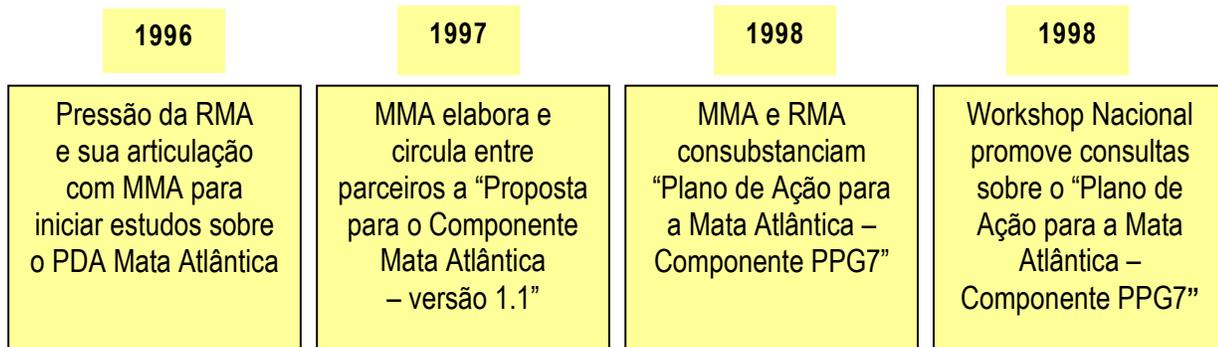
As negociações do Brasil com a Alemanha evoluíram rapidamente, tendo em vista que, paralelamente aos processos de elaboração do PDA Mata Atlântica, já havia diálogos políticos teuto-brasileiros sobre sua eventual implementação por meio de cooperação bilateral. Nas Reuniões Intergovernamentais Brasil-Alemanha sobre Cooperação Técnica e Financeira, realizada em 20 de novembro de 2001, os alemães oficializaram a intenção de alocação de 17,7 milhões de Euros não reembolsáveis para o PDA Mata Atlântica, facilitados junto ao KfW, o que foi reiterado por nota da Embaixada da República Federal da Alemanha, em Brasília, de 20 de julho de 2002. Em outubro de 2002, em missão de avaliação do KfW e Banco Mundial com o Governo Brasileiro, houve discussões finais em relação à transferência dos recursos internacionais para o PDA Mata Atlântica. A formalização do aporte de recursos da Alemanha aconteceu por meio da assinatura de um Acordo com o Brasil, concluindo o processo de negociação do PDA Mata Atlântica em 10 de junho de 2003.¹¹⁸

De acordo com Franz Muller, representante do KfW, o papel das ONGs para a conformação do Subprograma foi primordial e se traduziu em uma boa receptividade em relação à proposta para a Mata Atlântica por parte dos demais setores envolvidos no PPG7. Em suas palavras, “A pressão de montar o PDA Mata Atlântica foi fruto da sociedade civil, mas os doadores e o Ministério do Meio Ambiente aceitaram e reconheceram as diferenças daquele bioma em relação à Amazônia.” (MULLER, KFW, 23/01 /08).

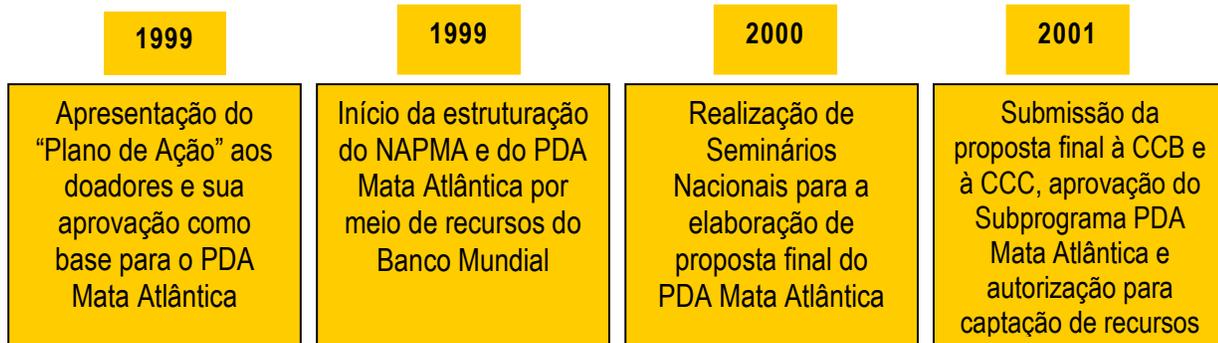
Entretanto, o depoimento supracitado nos parece simplista à medida que olvida os embates inerentes ao processo de criação do PDA Mata Atlântica. Para que a estruturação dessa linha de cooperação internacional entrasse efetivamente na pauta de negociações entre o governo brasileiro e o governo alemão, foi necessário uma concertação política entre as instituições nacionais e internacionais participantes do PPG7. O apoio ao Subprograma só surge depois de várias rodadas de discussões técnicas e de alinhamento de interesses e expectativas entre os atores, o que acontece ao longo de vários anos (Figura 08, p.104).

¹¹⁸ No mesmo Acordo, a Alemanha destinou recursos na ordem de 17,7 milhões de Euros para o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA.

Etapa 1: Articulações políticas e estruturação técnica preliminares do PDA Mata Atlântica



Etapa 2: Aprimoramento técnico, fortalecimento institucional e aprovação do PDA Mata Atlântica



Etapa 3: Negociações finais, captação de recursos e formalização do PDA Mata Atlântica



FIGURA 08: Diagrama do processo de estruturação e negociação do Subprograma PDA Mata Atlântica

Fonte: Elaborado pelo autor com base em entrevistas e análise documental.

O PDA Mata Atlântica é implementado nas áreas de domínio do bioma Mata Atlântica, conforme definição do Decreto No. 750/93, por intermédio de chamadas públicas para seleção de projetos de conservação da Mata

Atlântica. Podem apresentar propostas, em consonância com as linhas temáticas pré-divulgadas, instituições privadas sem fins lucrativos como as ONGs, movimentos sociais e organizações comunitárias com mais de um ano de registro legal e que tenham claramente definido em seus estatutos pelo menos uma das seguintes ações: defesa, conservação, recuperação ou uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2006).

Ao analisarmos os objetivos do PDA Mata Atlântica, algumas idéias aparecem de maneira clara: conservação da Mata Atlântica, empobrecimento da biodiversidade, criação e ampliação de áreas protegidas, utilização racional de recursos naturais. O Subprograma possui os seguintes objetivos gerais (BRASIL, 2006):

1. Assegurar a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica, reduzindo significativamente seu processo de empobrecimento, por meio da ampliação das unidades de conservação e redução drástica do desmatamento ilegal;
2. Promover o desenvolvimento sustentável, assegurando a utilização dos recursos naturais de forma ecologicamente sustentável e socialmente justa, contribuindo significativamente para a redução do processo de empobrecimento cultural na Mata Atlântica;
3. Promover a recuperação de áreas degradadas da Mata Atlântica.

A operacionalização do PDA Mata Atlântica se dá por meio de chamadas, implementadas através de dois níveis de ação: o Nível de Ação Nacional, que busca apoiar projetos que tenham impacto sobre todo o bioma da Mata Atlântica; e o Nível de Ação Local e Regional, que podem envolver comunidades específicas, municípios ou um conjunto pequeno de municípios numa determinada microrregião de um estado, por exemplo. Dessa forma, o Subprograma apóia projetos e atividades em duas modalidades de operação: demanda induzida e demanda espontânea. O modelo de demanda induzida tem como propósito estimular o desenvolvimento de ações e projetos cujos resultados tenham efeito em âmbito nacional. O modelo de demanda espontânea apóia as iniciativas que, em consonância com as linhas temáticas definidas para o Subprograma, tenham como objetivo desenvolver atividades, ações e projetos, com efeito, em âmbito local e regional.

As ações em nível local e regional, que serão as analisadas no próximo capítulo desta pesquisa, estão calcadas em cinco linhas temáticas que são as seguintes:

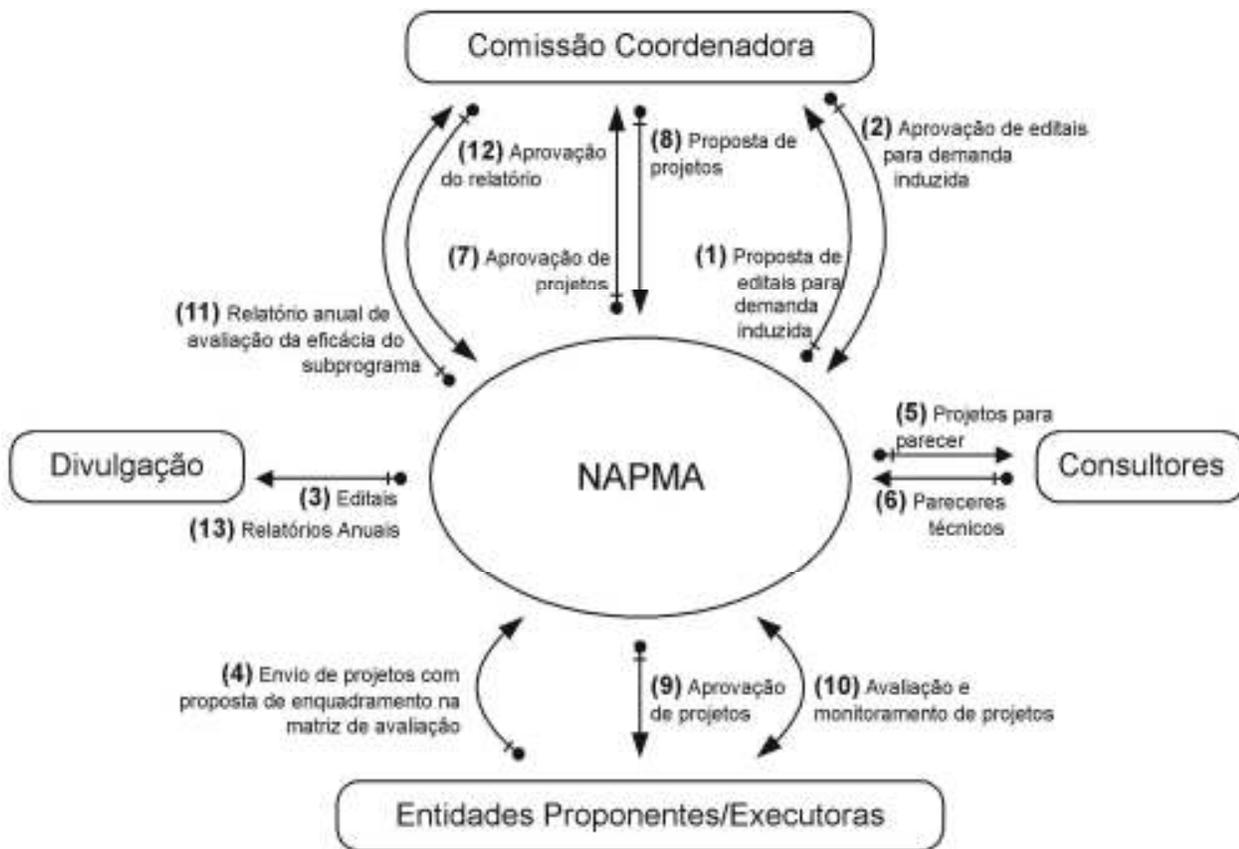
1. Apoio à criação, elaboração de planos de manejo e implantação de UCs estaduais, municipais e privadas;
2. Estudos para ampliação e/ou criação de UCs e outras medidas mitigadoras de impactos

sobre a Mata Atlântica, em áreas críticas de expansão urbana:

3. Elaboração de planos e implantação de micro-corredores ecológicos em áreas prioritárias estabelecendo conectividade com áreas de APPs e reserva legal em âmbito local e regional;
4. Restauração e recuperação da cobertura vegetal nativa e outras medidas mitigadoras do efeito da fragmentação de *habitats* em APPs e RL e áreas prioritárias e de mananciais e recarga de aquíferos;
5. Uso sustentável dos recursos naturais por meio do ecoturismo em áreas de relevância ambiental.

O PDA Mata Atlântica possui duas modalidades de projetos, com distintos parâmetros de limite de recursos e prazo para execução (MMA, 2006). Os chamados “pequenos projetos” viabilizam recursos do PDA de até 70 mil reais e têm prazo para implementação de seis a vinte e quatro meses. São considerados como “grandes projetos” as propostas com valor solicitado ao PDA acima de 70 mil Reais até o limite 350 mil Reais, com prazo de execução de doze a trinta e seis meses. O PDA Mata Atlântica financia despesas de material de consumo, custos administrativos, equipe do projeto, viagens, seminários, veículos, máquinas e equipamentos. Não são financiáveis itens como taxa de administração e bens imóveis.

A figura 09, a seguir, ilustra o fluxograma de projetos do Subprograma Mata Atlântica:



| Etapa | Descrição |
|-------|---|
| 1 | NAPMA envia propostas de Editais de Demanda Induzida para Comissão Coordenadora ¹¹⁹ . |
| 2 | Comissão Executiva aprova Editais de Demanda Induzida. |
| 3 | NAPMA divulga Editais |
| 4 | Entidades encaminham projetos para demanda induzida e demanda espontânea, com proposta de enquadramento na matriz de avaliação. |
| 5 | NAPMA recebe projetos, faz triagem e encaminha para consultores técnicos. |
| 6 | Consultores emitem pareceres. |
| 7 | NAPMA envia projetos com pareceres para julgamento da Comissão Coordenadora. |
| 8 | Comissão Coordenadora julga projetos e remete ao NAPMA. |
| 9 | NAPMA faz tramitação dos projetos aprovados às entidades proponentes/executoras. |
| 10 | NAPMA monitora projetos em execução. |
| 11 | NAPMA elabora relatório anual de avaliação da eficácia do Subprograma |
| 12 | Comissão Coordenadora avalia e aprova relatório anual do Subprograma. |
| 13 | NAPMA divulga relatório anual do Subprograma. |

FIGURA 09: Fluxograma de projetos do Subprograma Mata Atlântica
Fonte: NAPMA/MMA (2005)

¹¹⁹ O PDA Mata Atlântica conta com uma Comissão Coordenadora, composta, de forma paritária, por representantes governamentais (MMA, MCT, MAPA, Ibama, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente,) e não governamentais (RMA, Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, setor acadêmico, setor empresarial, movimento social e organizações comunitárias).

4.4 Análise da implementação do Subprograma PDA Mata Atlântica

(...) e o fim de vossa viagem
será chegar ao lugar de onde partimos.
E conhecê-lo então pela primeira vez.

T.S Eliot

A análise dos projetos do PDA Mata Atlântica nos indica que a maior parte das atividades apoiadas pela cooperação internacional está na linha denominada “restauração e recuperação da cobertura vegetal nativa e outras medidas mitigadoras do efeito da fragmentação de *habitats* em APPs e RL e áreas prioritárias e de mananciais e recarga de aquíferos”. As ações de restauração e recuperação da Mata Atlântica correspondem a 43 % de todos os projetos do PDA Mata Atlântica e recebem 38% do total de recursos, ou seja, cerca de 15 milhões de Reais (Quadro 03, p.110).

Uma hipótese para a predominância desse tipo de projeto no âmbito do PDA Mata Atlântica reside no fato de que a Mata Atlântica caracteriza-se pela situação de significativa degradação na maior parte do bioma (RMA, 2006), o que enseja o direcionamento de ações da cooperação internacional e das próprias políticas federais para esse tipo de projeto. As atividades apoiadas pelo PDA com o propósito de restauração e recuperação contemplam experiências de recomposição de Reserva Legal e de Áreas de Preservação Permanente, baseando-se em planejamento de propriedades rurais. Atividades comuns nessa linha de intervenção envolvem a recuperação florestal, a produção de mudas, a educação ambiental, a utilização de sistemas agroflorestais e do manejo de espécies nativas, estimulando a exploração econômica mediante a elaboração de planos de manejo (MMA, 2006).

As estratégias de recuperação da Mata Atlântica subsidiadas pelo PDA estão comumente acompanhadas da perspectiva de criação de alternativas econômicas para os beneficiados dos projetos. Conforme exemplificado por Paulo Filho, representante da Secretaria Técnica do PDA, “nós estimulamos a diversificação produtiva, com sistemas agro-florestais, apicultura, extrativismo (...) piscicultura”. O técnico Fernando Queiroz, também representante da Secretaria Técnica do PDA, complementa com a seguinte reflexão:

a recuperação e restauração da cobertura vegetal (...) são apoios a projetos de reflorestamento, com ênfase na preservação e conservação de recursos hídricos, buscando o reestabelecimento de APPs, Reservas Legais, etc. (...) Nesse linha há também o apoio às atividades produtivas (...) que beneficiam os proprietários e populações das áreas envolvidas. (QUEIROZ, MMA, 09/11/07).

A segunda modalidade de ação mais recorrente do PDA Mata Atlântica está relacionada às Unidades de Conservação, seja por intermédio da linha 01 – apoio à criação e à implementação de UCs –, que corresponde a 26% dos projetos do PDA, ou por meio da linha 02 – estudos para ampliação e/ou criação de Unidades de Conservação –, que responde por 5 % das intervenções do PDA. Juntas, essas duas linhas destinaram cerca de 29% dos recursos do PDA Mata Atlântica, ou aproximadamente 11,2 milhões de Reais. Fica evidente, ainda, que a recuperação e manutenção dos fragmentos da Mata Atlântica são subsidiadas pela estratégia de criação de UCs, o que foi confirmado pelo representante do NAPMA, Roberto Fontes:

O futuro que se vislumbra para a Mata Atlântica é conseguir recuperar ou manter com cobertura vegetal nativa algo como 30% a 35% do bioma. Nosso planejamento é em cima desse objetivo. É absolutamente necessário trabalhar articuladamente e de forma integrada nos vários níveis (...). É essencial a ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ampliando a criação de UCs Federais, Estaduais, Municipais e Privadas. (FONTES, MMA, 12/12/07).

Atividades comuns envolvendo UCs nas linhas temáticas 01 e 02 são a realização de estudos biofísicos, socioeconômicos e fundiários, mapeamento de áreas para Sistemas de Informação Geográfica (SIG), atividades de elaboração e implementação de planos de manejo e ações voltadas para a criação e o fortalecimento de conselho gestores. Importante ressaltar que na linha 02 há uma priorização na destinação de recursos para “áreas críticas” que podem constituir grandes ameaças à Mata Atlântica, classificadas como zonas de “expansão urbana e industrial, de atividades agropecuárias, de aquicultura, de turismo e de recreação” (MMA, 2006, p.10). Observamos projetos desse tipo, principalmente, na região compreendida entre os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, onde a expansão de núcleos urbanos e da atividade industrial traz pressões antrópicas sobre os remanescentes da Mata Atlântica.

A terceira linha de maior incidência de projetos é a que estimula os projetos de ecoturismo, correspondendo a 14% dos projetos do PDA Mata Atlântica e cerca de um quinto do total de recursos do Subprograma. De acordo com Fernando Queiroz, o ecoturismo promove atividades que são opções de renda associadas à preservação ou conservação ambiental, gerando perspectivas que tentam aliar a sustentabilidade econômica às estratégias de conservação. A lógica que permeia essa linha é que o potencial turístico, ou seja, de mercado, é visto dialeticamente tanto como uma ameaça à Mata Atlântica – quando ignora qualquer tipo de cuidado com os fluxos turísticos e os problemas que dele podem advir – quanto um possível aliado – quando há uma série de procedimentos de planejamento e de envolvimento da população nos benefícios sócio-econômicos que dele podem derivar. O PDA Mata Atlântica reconhece a necessidade de se promover as atividades de ecoturismo “sustentável”, que, segundo o MMA (2006):

Têm demonstrado contribuir significativamente para conscientizar a população sobre a importância da preservação, conservação e recuperação das áreas de relevância ambiental na área de domínio dessa Mata. São atividades que contribuem para o desenvolvimento de novas opções de renda associadas à preservação ou conservação ambiental, promovendo a sustentabilidade econômica das estratégias de conservação. (MMA, 2006, p.14).

Há uma grande diversidade de atividades apoiadas na linha de ecoturismo, relacionadas à capacitação de mão-de-obra, mapeamento e viabilização de atrativos naturais (como trilhas e potenciais roteiros) e estudos de capacidade de suporte. Observamos também o estímulo às atividades de comercialização de mercadorias “locais”, como o artesanato e produtos rurais. As ações de educação ambiental, de elaboração de materiais informativos e de planos de desenvolvimento de ecoturismo também são apoiadas.

Por fim, a linha de fomento à constituição de micro-corredores ecológicos (linha 03) corresponde a 7% do total de projetos e 2% do total de recursos do PDA Mata Atlântica. Essa linha de projetos está destinada ao estabelecimento da conectividade florestal entre distintos fragmentos de Mata Atlântica, ligando áreas protegidas públicas e privadas (UCs, Reservas Legais, Áreas de Preservação Permanente). As “áreas prioritárias” para o desenvolvimento dessas intervenções (MMA, 2006), além das áreas protegidas, são aquelas de produção agroflorestal ou de silvicultura, bem como mananciais, aquíferos e cursos d’água. Um aspecto marcante dessa linha temática é o apoio à viabilização de micro-corredores ao redor de terras indígenas e de áreas de proteção que contribuam para a “reprodução física e sociocultural de populações tradicionais” (MMA, 2006, p.12).

Quadro 03: Quantificação de projetos e recursos do PDA Mata Atlântica por linha temática

| Linha | Objetivo da Linha Temática | Percentual do total de projetos do PDA | Total de Recursos destinados (em milhões de R\$) | Percentual do total de Recursos destinados |
|-------|--|--|--|--|
| 01 | Apoio à criação e à implantação de Unidades de Conservação federais, estaduais, municipais e privadas. | 26% | 10,6 | 27% |
| 02 | Estudos para ampliação e/ou criação de Unidades de Conservação em áreas críticas de expansão urbana, de fronteira agrícola e de fragmentação florestal | 5% | 0,64 | 2% |
| 03 | Elaboração de planos e implantação de micro-corredores ecológicos em áreas prioritárias, estabelecendo conectividade com áreas de preservação permanente e de reserva legal em âmbitos local e regional. | 11% | 5,3 | 14% |

| | | | | |
|--------------|--|-------------|-------------|-------------|
| 04 | Restauração e recuperação de cobertura vegetal nativa e outras medidas mitigadoras do efeito de fragmentação de habitats em áreas de preservação permanente e de reserva legal, áreas prioritárias de mananciais e de recarga de aquíferos | 43% | 15 | 38% |
| 05 | Uso sustentável dos recursos naturais por meio do ecoturismo em áreas de relevância ambiental | 15% | 7,3 | 19% |
| Total | | 100% | 38,8 | 100% |

Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica.

A análise das linhas de ação do PDA Mata Atlântica nos indica que a distribuição de projetos apoiados é bem diversificada (Mapa 01, p.113), embora algumas características possam ser observadas. As ações de restauração e recuperação da Mata Atlântica estão presentes em todas as regiões do Domínio da Mata Atlântica e estão possivelmente correlacionadas, entre outros fatores, às distintas condições de conservação do bioma. No nordeste, por exemplo, há a predominância de projetos com caráter de restauração e recuperação da cobertura vegetal nativa e de projetos de criação e implantação de UCs. A cooperação internacional naquela região tem tido o perfil de tentar recuperar e restaurar o que foi destruído e proteger o que ainda existe da Mata Atlântica. “Infelizmente, a Mata Atlântica do Nordeste e seus centros de endemismo representam um dos setores mais degradados do bioma, abrigando dezenas de espécies oficialmente ameaçadas de extinção” (RMA, 2006, p. 149). Estudos realizados por ONGs para o mapeamento da Mata Atlântica indicam que o bioma, que ocupava aproximadamente 29% da região, cobre apenas 2,21% do território nordestino (RMA, 2006). As ações de restauração e recuperação também estão muito presentes no sul de São Paulo e região do Pontal do Paranapanema – havendo, na última, projetos com assentados de reforma agrária¹²⁰ – e sudoeste de Santa Catarina - onde a Floresta de Araucárias “foi alvo de intensa e predatória exploração madeireira, estando hoje numa situação extremamente crítica” (RMA, 2006, p.45)

As ações de criação, implementação e estudo de UCs também se distribuem por todas as regiões do país. Pode-se citar, como exemplo, o estado de Minas Gerais, que possui ações nessa linha no entorno da Serra do Brigadeiro¹²¹, da Serra do Espinhaço¹²² e da Serra do Papagaio¹²³. Uma hipótese para esse tipo de projeto ser

¹²⁰ Projeto 342, desenvolvido pela ACAP, denominado “Recuperação Ambiental e Segurança Alimentar em Assentamentos de Reforma Agrária na Região do Pontal do Paranapanema: Trabalhando o Desenvolvimento com Sistemas Agroflorestais”; e Projeto 81, desenvolvido pela PROTER, denominado “Recuperação e Conservação Ambiental através do Desenvolvimento Agroflorestal em Comunidades e Assentamentos no Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, estado de São Paulo”.

¹²¹ Projeto 35, desenvolvido pela CTA-ZM, denominado “Conservação da Sociobiodiversidade e Desenvolvimento Regional no Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (MG) e Entorno: fortalecendo e integrando as Unidades de Conservação para a sustentabilidade da Mata Atlântica”.

¹²² Projeto 161, desenvolvido pelo SAT, denominado “Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço: Uma Proposta para a Conservação da Mata Atlântica”.

comum em Minas Gerais é que a Mata Atlântica no estado – cujo domínio se estende por um vultoso número de municípios – tem um situação de elevada fragmentação florestal, existindo apenas 7% de florestas da cobertura original, que correspondia a 49% da área do estado (RMA, 2006). Os remanescentes de Mata Atlântica em Minas Gerais são geralmente pequenos, o que demanda a estruturação de projetos voltados para a recuperação de áreas degradadas e o estabelecimento de UCs e de corredores ecológicos que envolvem vários municípios simultaneamente.

Na linha do PDA voltada para a elaboração de planos e implantação de micro-corredores ecológicos, os projetos estão concentrados no Espírito Santo, no sul do Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Esses projetos ocorrem principalmente em regiões classificadas como prioritárias para a conservação da biodiversidade, consideradas de extrema importância ecológica (MMA, 2000), como no caso, por exemplo, da Serra da Mantiqueira¹²⁴. Observamos que os projetos nessa linha coincidem, inclusive, com as delimitações do Corredor Ecológico da Serra do Mar e do Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica (Mapa 02, p.22) demonstrando que os projetos do PDA Mata Atlântica vão ao encontro de outras políticas e programas de conservação da biodiversidade desenvolvidos no Brasil.

Os projetos de ecoturismo apoiados pelo PDA são heterogêneos, tanto em suas características como em suas localizações. Os projetos de ecoturismo ocorrem em todos os estados do Sul, e também no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Minas Gerais e na Bahia. São propostas voltadas desde a estruturação de práticas de ecoturismo no entorno de Unidades de Conservação, como no caso da Serra da Bocaina¹²⁵ e Serra dos Órgãos¹²⁶, até aquelas que trabalham com o ecoturismo envolvendo indígenas¹²⁷ e faxinalenses¹²⁸.

¹²³ Projeto 285, desenvolvido pela Fundação Matutu, denominado “Fortalecimento da Gestão Integrada do Parque Estadual da Serra do Papagaio e seu Entorno”.

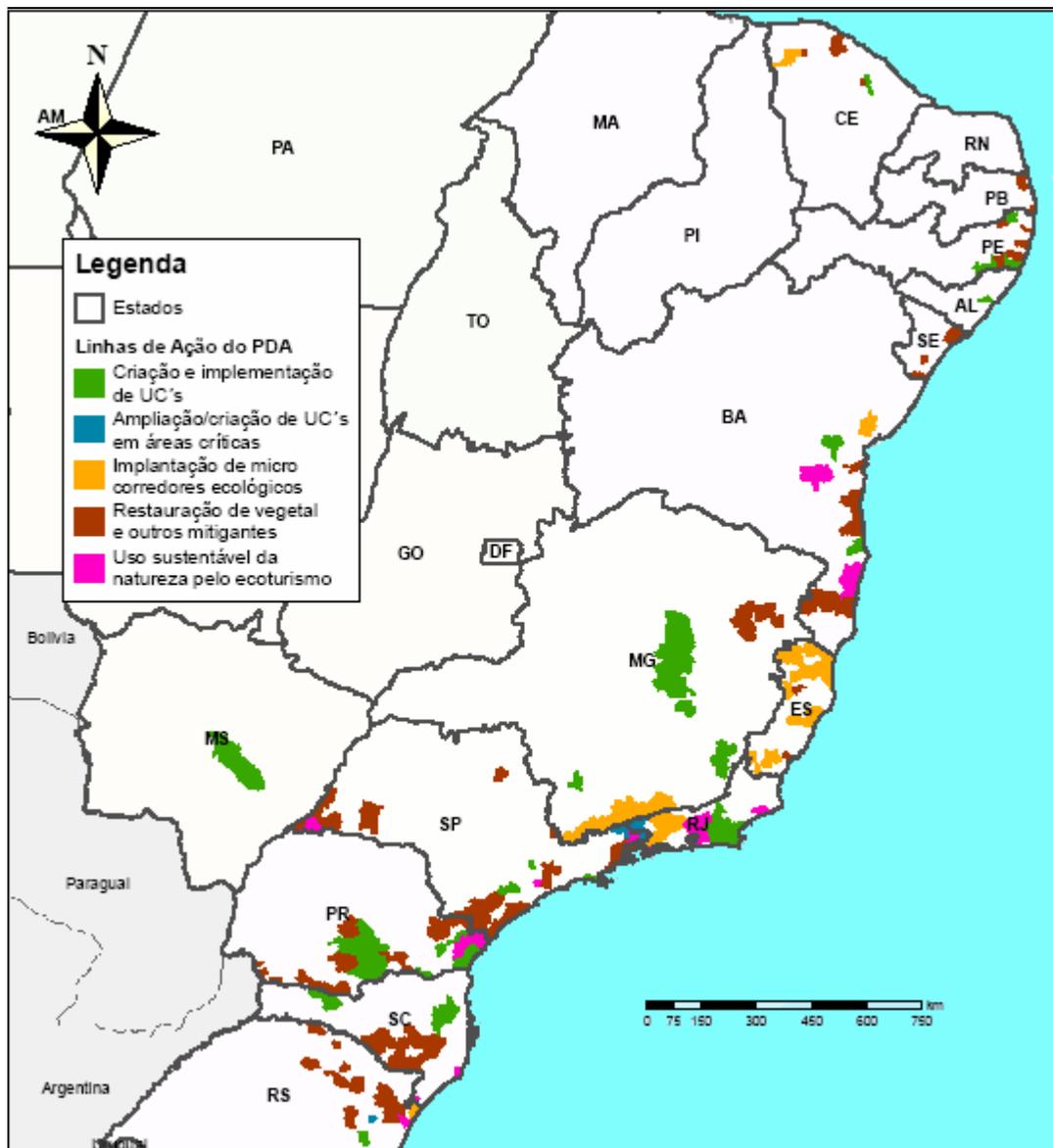
¹²⁴ Projeto 109, desenvolvido pelo Valor Natural, denominado “Construção Participativa do Corredor Ecológico da Serra da Mantiqueira”.

¹²⁵ Projeto 83, desenvolvido pela SAPE, denominado “Estruturação do Ecoturismo na Trilha do Ouro: Um Caminho para a Implantação do Parque Nacional da Serra da Bocaina e para o Envolvimento da População Local na Geração de Renda a partir da Manutenção dos Recursos Naturais”.

¹²⁶ Projeto 75, desenvolvido pela CPC, denominado “Centro de Referência em Biodiversidade da Serra dos Órgãos: Uma Aliança entre Educação, Turismo e Conservação”.

¹²⁷ Projeto 379, desenvolvido pela ASPECTUR, denominado “Programa de Desenvolvimento Sustentável e Preservação da Mata Atlântica na Reserva Indígena Pataxó da Jaqueira - PROJAQ”.

¹²⁸ Projeto 279, desenvolvido pelo ING, denominado “Ecoturismo como ferramenta de desenvolvimento sustentável dos faxinais de Taboãozinho e Barra Bonita de Prudentópolis, Paraná”.



MAPA 01: Agrupamento dos Projetos PDA Mata Atlântica por Linha Temática

Fonte: Elaborado por Renato dos Santos e Rafael Rodrigues com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

Os projetos do PDA Mata Atlântica contemplam uma quantidade expressiva de estados e municípios brasileiros, indicando que a cooperação internacional é um fenômeno cada vez mais presente na dinâmica de viabilização de intervenções voltadas para a preservação, conservação e restauração do bioma. Os recursos internacionais técnicos e financeiros têm tido um papel de impulsionar a implementação de projetos no bioma por meio de ONGs, suscitando a necessidade de se compreender qual a distribuição geográfica desses projetos e as perspectivas e contradições os acompanham.

Dos 17 estados brasileiros no domínio da Mata Atlântica, 14 possuem projetos do Subprograma PDA,

com exceção dos estados de Goiás, Rio Grande do Norte e Piauí. Constatamos que um dos aspectos marcantes do PDA Mata Atlântica é a concentração de projetos na porção sul e sudeste do país, ficando os estados do centro-oeste e do nordeste em posição secundária em termos de aprovação de projetos.

Uma hipótese para essa incidência desigual de projetos é que no sudeste e sul do Brasil estão localizadas as maiores parcelas de remanescentes florestais¹²⁹. Além disso, legalmente, a maior parte do domínio do bioma da Mata Atlântica no Brasil está nessas duas regiões, o que faz com que alguns estados como Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina tenham 100% de seus territórios formalmente classificados como Mata Atlântica. A figura 10, a seguir, ilustra que as regiões sudeste e sul do país – que abrigam cerca de 75% dos projetos do Subprograma – correspondem, conjuntamente, a 77 % do total da área de Domínio da Mata Atlântica. Já as regiões do nordeste e do centro-oeste – as quais recebem 21% do total de projetos do PDA Mata Atlântica – possuem 23% de suas extensões no bioma. Podemos observar, portanto, uma relativa correspondência entre as regiões administrativas no tocante ao percentual de projetos aprovados no PDA Mata Atlântica e a extensão do bioma em cada região.

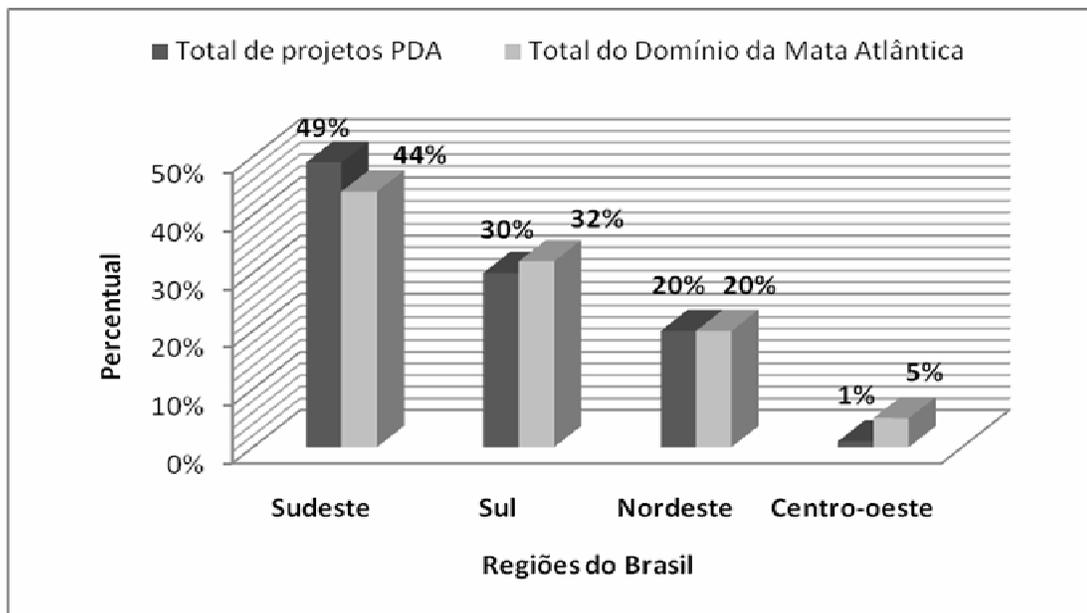


FIGURA 10: Distribuição de projetos do PDA Mata Atlântica e do Domínio da Mata Atlântica por regiões do Brasil
Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica.

¹²⁹ De acordo com o MMA (2006, p. 8), a distribuição dos remanescentes de Mata Atlântica por região é a seguinte: 43% estão na região Sudeste, 40,5% na Sul, 15,5% na Nordeste e menos de 1,0% no Centro-oeste.

A capacidade técnica e a experiência das ONGs em termos de elaboração de projetos e captação de recursos contribuem para aumentar as possibilidades de que as mesmas sejam contempladas com recursos internacionais. As instituições sem fins lucrativos que possuem profissionais especializados ou consultores contratados conseguem participar de uma forma mais “qualificada” no PDA Mata Atlântica, tendo menos dificuldades para cumprir as condicionalidades do processo de submissão de propostas. Portanto, não basta ter uma boa proposta de projeto para credenciá-lo como receptor de recursos internacionais na Mata Atlântica, é preciso falar a “linguagem” do financiador para aumentar as possibilidades aprovação das propostas. As práticas associativistas que conseguem se estruturar para captar os recursos e administrá-los segundo os parâmetros preconizados pelos financiadores e coordenadores técnicos do PDA Mata Atlântica levam vantagens nesse sentido.

Para Paulo Filho, representante da Secretaria Técnica do PDA, as ONGs do sudeste e do sul do país se diferem, em geral, das entidades do nordeste e centro-oeste, pois as últimas comumente apresentam mais dificuldades para a redação de propostas. O entrevistado Fernando Queiroz, também representante da Secretaria Técnica do PDA, complementa afirmando que “são elaboradas oficinas de capacitação em elaboração de projetos, que buscam dar maior oportunidade de participação para as ONGs menores e menos estruturadas. Essas oficinas trouxeram uma melhora qualitativa nas propostas que são submetidas”. (QUEIROZ, MMA, 07/11/07). Entretanto, acreditamos que as ações de capacitação não são suficientes para oportunizar uma participação equilibrada das ONGs no PDA Mata Atlântica, garantindo que os diversos ecossistemas e regiões nas quais a Mata Atlântica se distribui possam ser igualmente contempladas com recursos internacionais.

A cooperação internacional, fenômeno até poucos anos atrás desconhecido de boa parte dos municípios situados no bioma, passa a ter por intermédio, do PDA Mata Atlântica, uma difusão de iniciativas que ampliaram as bases de atuação conjunta de ONGs, Governo Federal e financiadores internacionais. Desde o início do PDA Mata Atlântica, 328 municípios desenvolveram algum tipo de atividade com recursos internacionais, o que corresponde ao expressivo percentual de 9,6% do total de municípios brasileiros situados no Domínio da Mata Atlântica (Tabela 03).

TABELA 03: Distribuição de projetos do PDA Mata Atlântica por municípios situados no Domínio da Mata Atlântica

| Unidades da Federação | Total de municípios situados no Domínio da Mata Atlântica¹³⁰ | Percentual de municípios com projetos PDA Mata Atlântica |
|------------------------------|--|---|
| Minas Gerais | 705 | 11% |
| São Paulo | 633 | 5% |
| Rio Grande do Sul | 436 | 8% |
| Paraná | 399 | 9% |
| Bahia | 307 | 8% |
| Santa Catarina | 293 | 10% |
| Pernambuco | 104 | 21% |
| Rio de Janeiro | 91 | 37% |
| Espírito Santo | 77 | 22% |
| Alagoas | 69 | 1% |
| Pernambuco | 64 | 6% |
| Sergipe | 54 | 15% |
| Mato Grosso do Sul | 49 | 4% |
| Ceará | 46 | 17% |
| Piauí | 32 | 0% |
| Rio Grande do Norte | 28 | |
| Goiás | 22 | |
| TOTAL | 3409 | 9,6 % |

Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica.

Em termos relativos, o estado do Rio de Janeiro possui o maior percentual de projetos apoiados pela cooperação internacional. Um em cada três municípios fluminenses possui algum tipo de atividade no âmbito do PDA Mata Atlântica. Uma possível explicação para essa constatação está relacionada às estratégias de criação de Unidades de Conservação e de corredores ecológicos que envolvem vários municípios do estado. Outras hipóteses para a alta incidência de projetos no Rio de Janeiro são a presença de áreas contínuas e conservadas de Mata Atlântica¹³¹ e a substantiva presença de áreas de “extrema importância biológica” (Figura 06, p. 101)¹³², que colocam o estado como uma das prioridades de conservação da Mata Atlântica no Brasil. Paulo Filho,

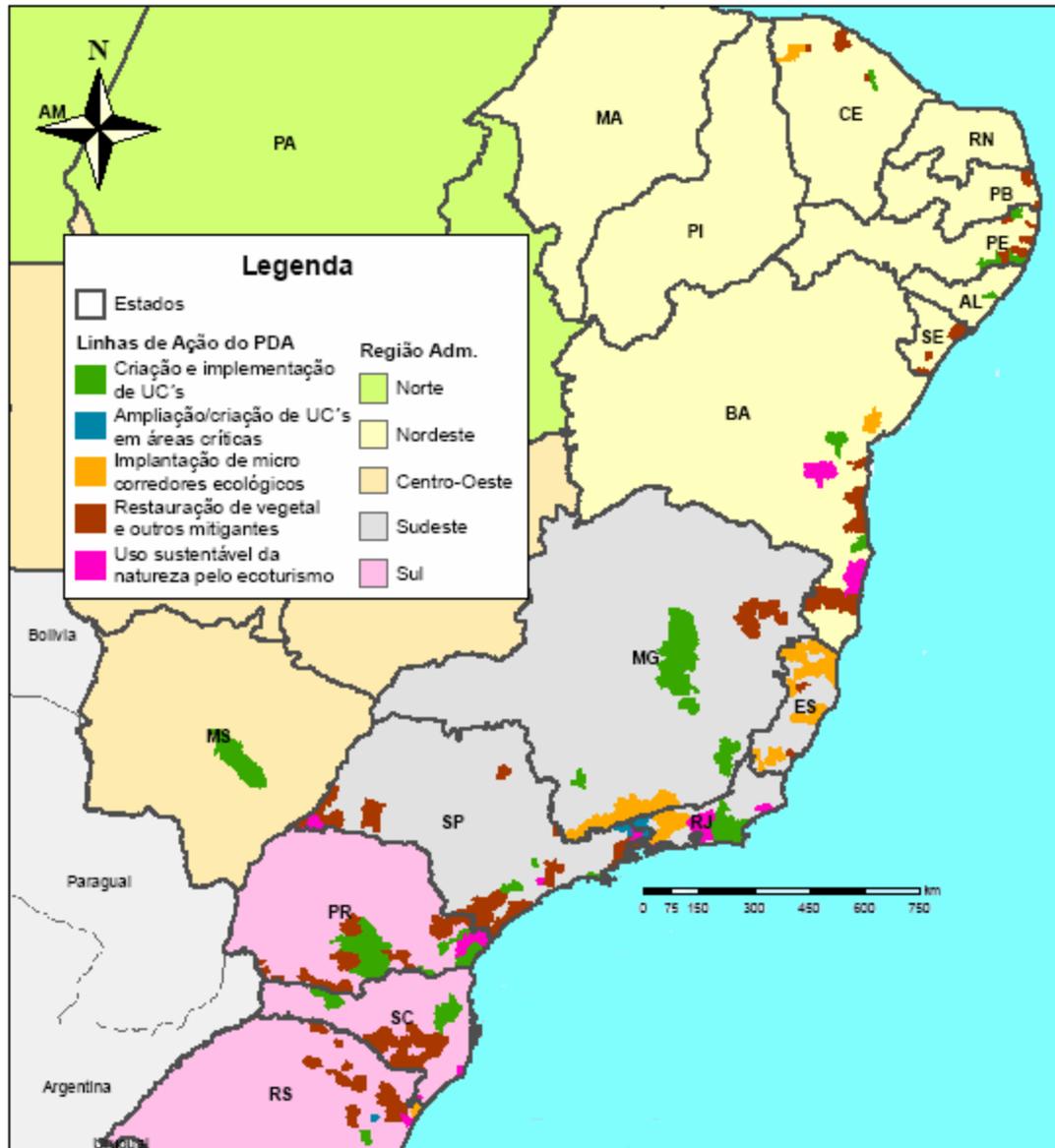
¹³⁰ Baseado em informações do Subprograma PDA Mata Atlântica, o qual considera as áreas de domínio do bioma Mata Atlântica aquelas definidas sob os parâmetros do Decreto Nº 750/93.

¹³¹ As áreas mais conservadas de Mata Atlântica no Rio de Janeiro estão nas regiões de Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba e região serrana (RMA, 2006)

¹³² Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos/por: Conservation International do Brasil, Fundação SOS Mata Atlântica, Fundação Biodiversitas, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, SEMAD/Instituto Estadual de Florestas - MG. Brasília: MMA/ SBF, 2000. 40p

representante da Secretaria Técnica do PDA, ressaltou que havia uma grande demanda reprimida por financiamento de projetos ambientais naquele estado, sendo que o PDA Mata Atlântica contribuiu para preencher parcialmente essa lacuna. De acordo com Marcelo Rodrigues, representante da RMA, algumas ONGs do Rio de Janeiro conseguem captar muitos recursos do Subprograma por conhecerem bem quais são as prioridades e os critérios de aprovação de projetos em seu âmbito. Isso sugere que o acesso das ONGs às informações sobre as prioridades de apoio do PDA Mata Atlântica é um elemento que pode contribuir para aumentar as possibilidades de captação de recursos.

Na região sul do país, há atividades do PDA Mata Atlântica em 9% do total de municípios situados no Domínio da Mata Atlântica. No estado de Santa Catarina, por exemplo, 10% do total de municípios são palco de intervenções do Subprograma. No nordeste, as iniciativas estão espalhadas ao longo de oito estados, com destaque para as iniciativas em Pernambuco, que se espalham por 21% do total de municípios – a maioria delas voltadas para o apoio à criação e à implementação de Unidades de Conservação – e Bahia, onde 8% do total de municípios abrigam projetos, voltados principalmente para restauração e a recuperação de cobertura vegetal. No Sudeste do país, está maior concentração de iniciativas do PDA Mata Atlântica, com destaque para o estado do Rio de Janeiro, o que contrasta com a baixa incidência de apoio internacional à região Centro-oeste do país. A distribuição dos projetos por Região Administrativa (Mapa 02), a seguir, indica a predominância de iniciativas nas regiões Sul e Sudeste do país, que tem se firmado como as regiões que mais captam e implementam projetos da cooperação internacional para a Mata Atlântica.

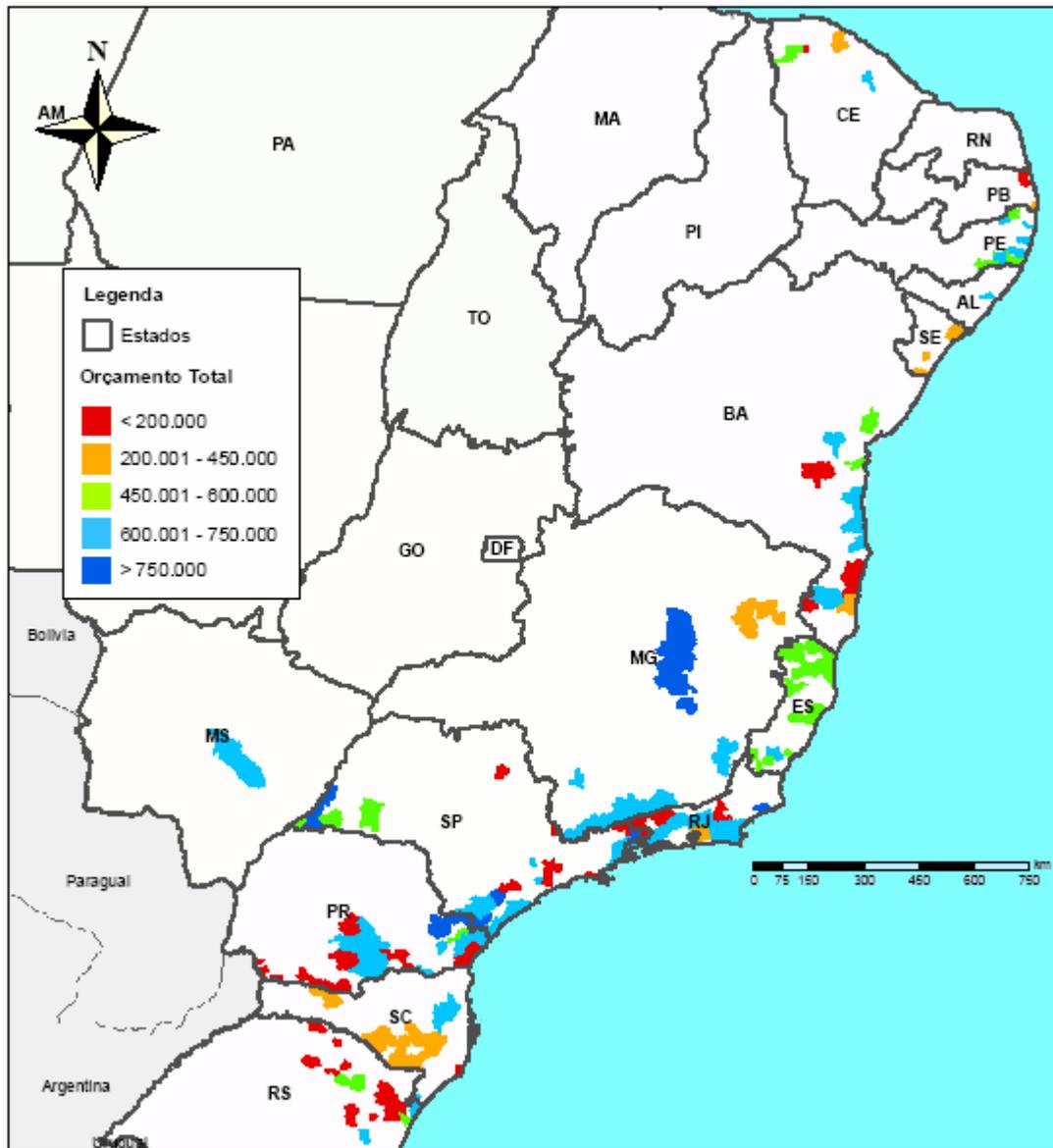


MAPA 02: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por Região Administrativa

Fonte: Elaborado por Renato dos Santos e Rafael Rodrigues com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

O total de recursos do PDA Mata Atlântica nos projetos analisados foi de cerca de 38,8 milhões de Reais, sendo que, desse montante, cerca de 27,1 milhões de Reais foram provenientes de financiamento do PDA Mata Atlântica e aproximadamente 11,7 milhões de Reais de contrapartida das ONGs. Do total de projetos do PDA Mata Atlântica, 33% das intervenções encaixam-se na categoria considerada pela Secretaria Técnica do PDA como “pequenos projetos”, com financiamento de até 70 mil Reais por parte do PDA. Os “grandes projetos”, que são aqueles com financiamento de 70 até 350 mil Reais do Subprograma, correspondem a 64% das intervenções. O mapa a seguir (Mapa 03), ilustra a distribuição de recursos do PDA Mata Atlântica, considerando

o orçamento total dos projetos (montante aportado pelo PDA e a contrapartida das ONGs). Observamos que os projetos maiores, que envolvem quantias mais significativas de recursos, estão nas regiões Sul e Sudeste do país.



MAPA 03: Distribuição de projetos do PDA Mata Atlântica nas Unidades da Federação por total de recursos

Fonte: Elaborado por Renato dos Santos e Rafael Rodrigues com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

Podemos observar que a cada 1,00 Real de contrapartida das ONGs, o PDA Mata Atlântica disponibiliza 2,30 Reais para o projeto da entidade, ou seja, em termos orçamentários a associação entre a cooperação internacional e as ONGs da Mata Atlântica tem potencializado de forma significativa a sua capacidade de destinarem mais recursos para suas finalidades estatutárias. A mesma lógica pode ser aplicada se pensarmos

que o PDA Mata Atlântica amplia de maneira expressiva o orçamento dos projetos para o bioma ao envolver a sociedade civil na execução linhas de cooperação, pois as mesmas, além de terem conhecimento sobre as realidades locais, dispõe de conhecimento técnico e capacidade institucional instalada que são “economicamente valoradas” e oferecidas como contrapartida.

A realidade de muitas ONGs envolve dificuldades financeiras, ficando dependentes de recursos externos para conseguirem se estabelecer institucionalmente. O próprio setor governamental constitui-se como a principal fonte de recursos para as ONGs brasileiras. Neste sentido, o PDA surge como uma alternativa relevante de captação de recursos para as ONGs na medida em que aceita como itens financiáveis bens de capital, salários de funcionários, entre outros itens que geralmente não são disponibilizados por outros editais de projetos para entidades sem fins lucrativos.¹³³ Os recursos obtidos pelas ONGs junto ao PDA são a “fundo perdido”, ou seja, não precisam ser pagos, e podem ser aplicados, inclusive, no fortalecimento das estruturas institucionais das instituições receptoras.

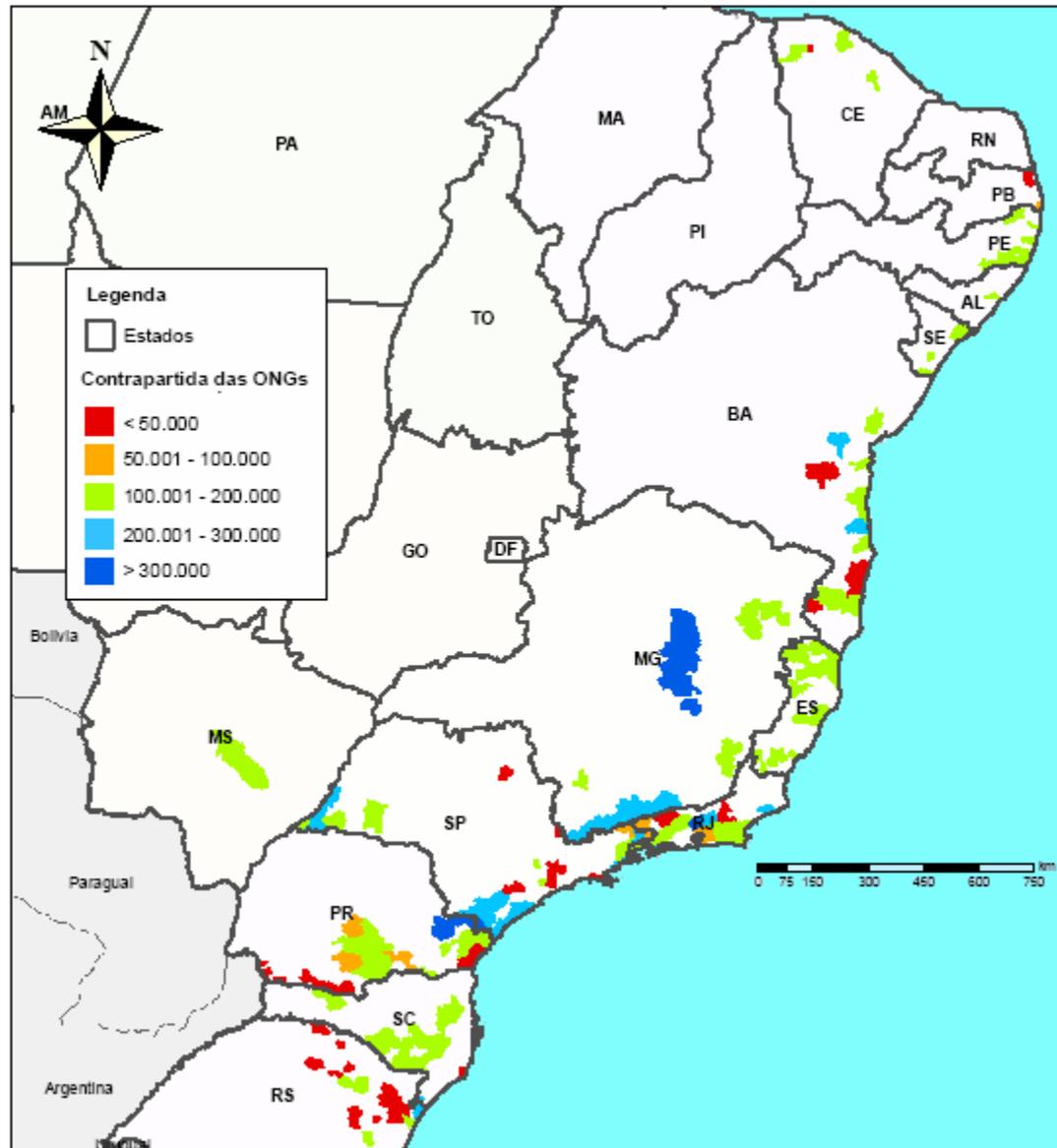
A análise da contrapartida das ONGs nos projetos do PDA Mata Atlântica (Mapa 04, p.121) indica que, em média, as ONGs aportam cerca de 117 mil Reais de recursos próprios, ou seja, valores consideráveis que indicam que existem ONGs bem estruturadas que fazem parte do Subprograma, pois não é qualquer associação ou fundação na realidade do terceiro setor brasileiro que consegue mobilizar esse montante de contrapartida. Uma parcela considerável dos proponentes (35%) são ONGs que destinam até 50 mil Reais nos projetos, desenvolvendo intervenções menores e com atividades que demandam menos recursos¹³⁴. A destinação de recursos de 50 até 100 mil reais acontece por parte de 12% das instituições proponentes. A maioria das ONGs do PDA Mata Atlântica (37%) destinam recursos que variam de 100 até 200 mil Reais de contrapartida, correspondendo a iniciativas maiores e com um conjunto de atividades mais diversificadas¹³⁵. Os projetos que têm contrapartida de 200 até 300 mil Reais correspondem a 11% das iniciativas do Subprograma. Por fim, as maiores contrapartidas, que extrapolam os 300 mil Reais, são realizadas por apenas 5% dos proponentes. São

¹³³ O Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA, que é o maior fundo público do Brasil e corresponde à linha de financiamento do Ministério do Meio Ambiente para projetos ambientais que possuem a participação social, é bem mais restritivo em relação aos itens financiáveis do que o PDA.

¹³⁴ Um exemplo nesse sentido é o projeto 24, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente – IPANEMA, do Rio de Janeiro – RJ. A ONG desenvolve a intervenção denominada “Implantação de Micro Corredor Ecológico na Serra da Concórdia”, nos municípios de Barra do Piraí e Valença (RJ), que prevê a estruturação de um plano de implementação de um corredor ecológico na Serra da Concórdia, além de atividades complementares de educação ambiental, capacitação e disseminação de informações.

¹³⁵ Podemos mencionar como exemplo o projeto 15, desenvolvido pelo Centro de Estudos Socioambientais PANGEA, de Salvador-BA. A intervenção denominada “Criação da Reserva Extrativista de Recursos Pesqueiros de Canavieiras e Fortalecimento dos Instrumentos de Gestão Territorial Participativa, ocorre em Canavieiras – BA e envolve cerca de 172 mil Reais de contrapartida da proponente. A intervenção prevê estudos, mapeamentos fundiários, atividades de capacitação, entre outras. São envolvidas 150 famílias na intervenção.

grandes intervenções, que envolvem geralmente mais de um município e contemplam várias atividades e instituições parceiras¹³⁶.



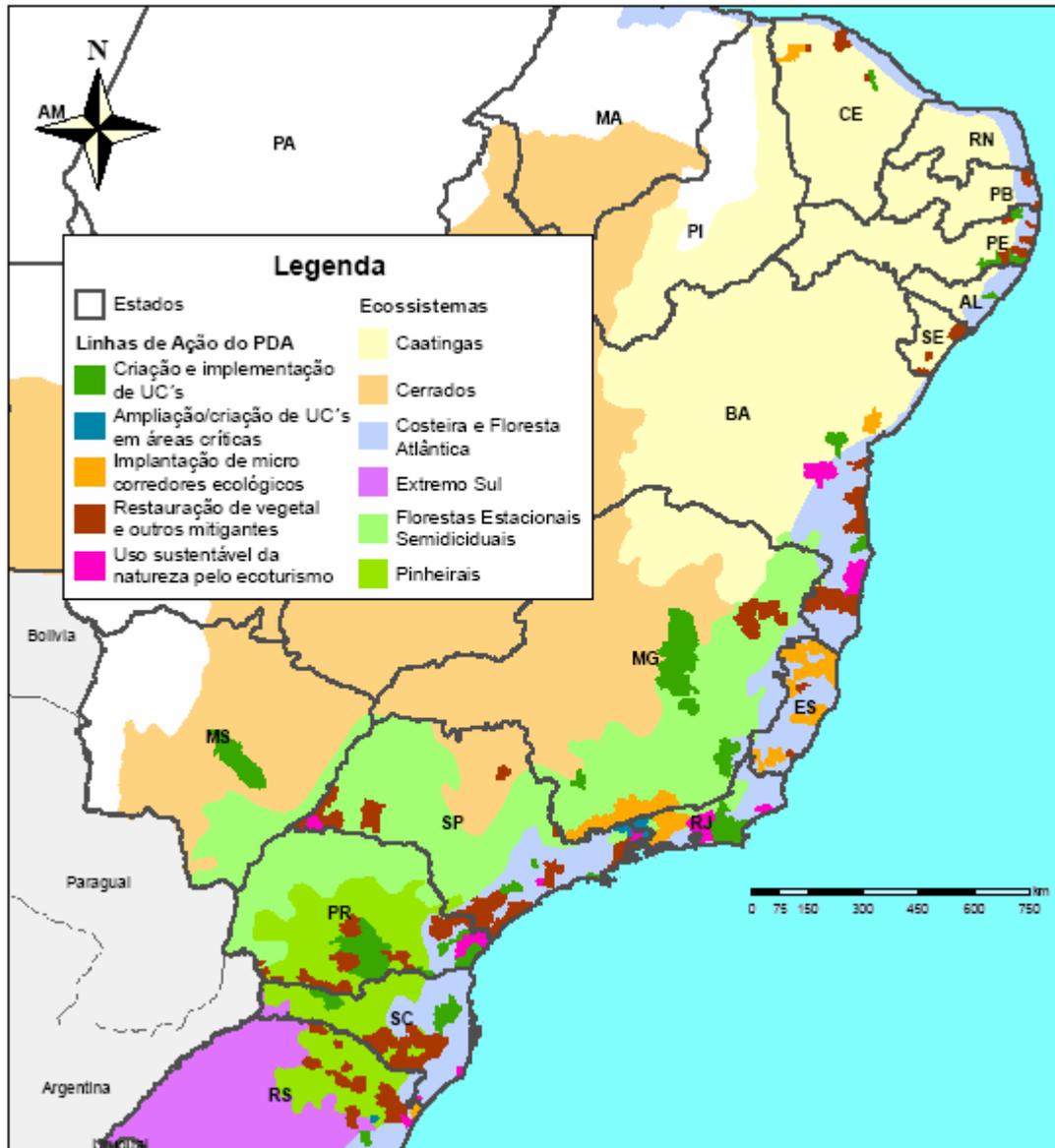
MAPA 04: Valor da contrapartida das ONGs nos Projetos PDA Mata Atlântica (em Reais)

Fonte: Elaborado por Renato dos Santos e Rafael Rodrigues com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

¹³⁶ O projeto 161, desenvolvido pela Sociedade dos Amigos de Tabuleiro – SAT, de Conceição do Mato Dentro – MG, enquadra-se nessa categoria. O projeto denominado “Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço: Uma Proposta para a Conservação da Mata Atlântica” abarca 18 municípios mineiros e prevê atividades de estudos sobre remanescentes de Mata Atlântica, georreferenciamento, sobrevôos de áreas, sistematização de informações, regularização fundiária, oficinas de capacitação, entre outras. São parceiros no projeto instituições públicas e privadas (como o Governo do estado, o Instituto Estadual de Florestas, instituições acadêmicas e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE).

As iniciativas do PDA Mata Atlântica estão concentradas, principalmente, na faixa litorânea do Brasil (ecossistema costeiro e floresta atlântica), onde há a maior parcela de remanescentes florestais de Mata Atlântica (Mapa 05, p.122) e maior incidência de áreas prioritárias para conservação da biodiversidade do bioma. Os projetos interioranos, desenvolvidos em quantidade expressiva, estão distribuídos, principalmente, nas Florestais Estacionais Semidecíduais e Pinheirais, envolvendo os estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Por fim, uma porção menor de propostas é realizada em áreas de transição da Mata Atlântica para o Cerrado e Caatinga, que também são consideradas como parte do Domínio da Mata Atlântica, mas que claramente ficam em posição secundária em relação às demais em termos de apoio da cooperação internacional (Mapa 05, p.123).

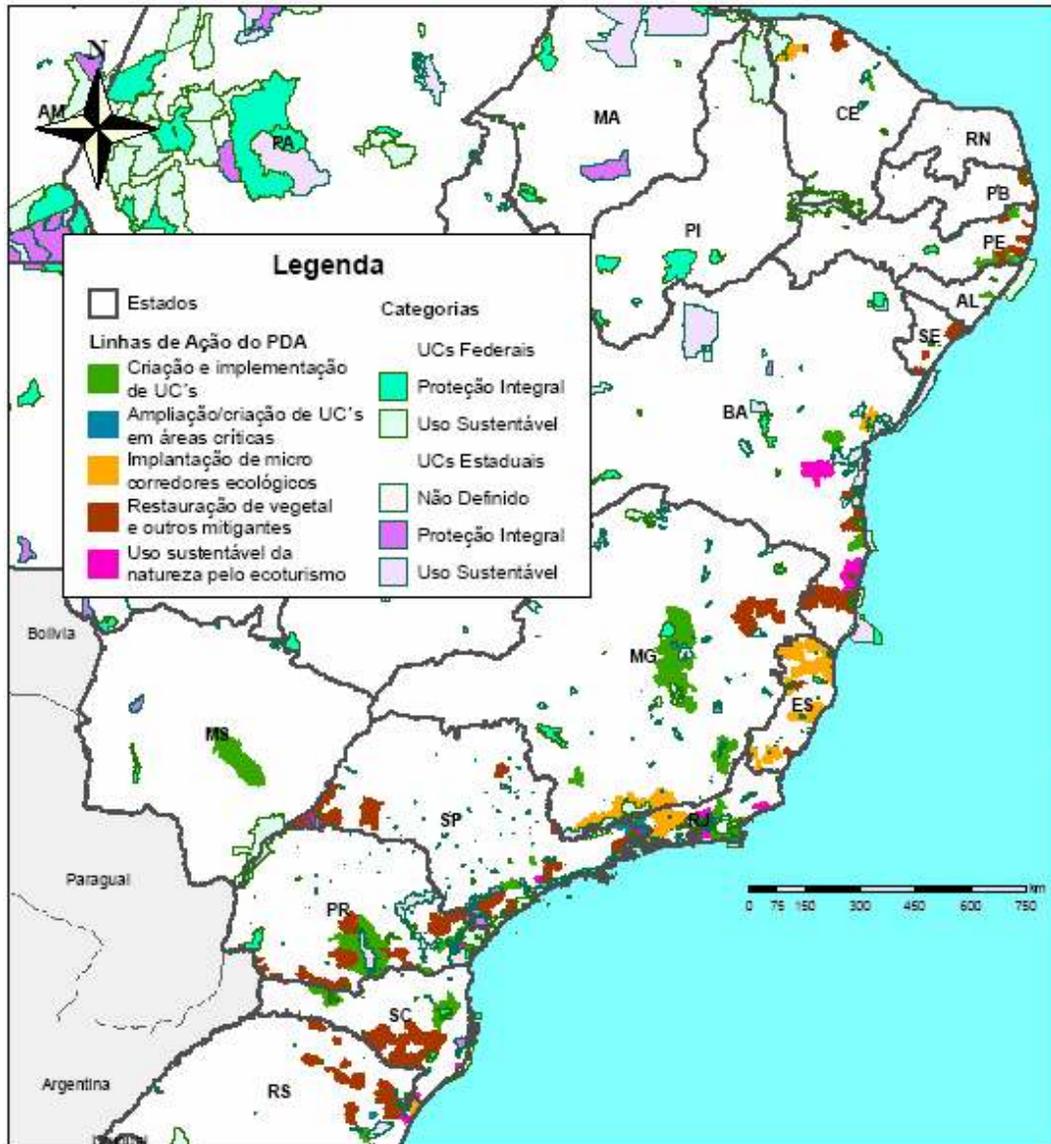
De acordo com representante do NAPMA entrevistado, Francisco Campos, o entendimento clássico dos doadores internacionais é de que a Mata Atlântica corresponde às florestas das costas brasileiras. Essa percepção internacional é conflitante com os interesses de atores nacionais envolvidos na cooperação internacional, pois representa riscos à interiorização das políticas de conservação do bioma. Assinalamos o fato de que a concentração dos projetos do PDA Mata Atlântica na Floresta Atlântica e Costeira aparentemente converge para o entendimento dos próprios doadores internacionais, ou seja, de que a Mata Atlântica é a floresta do litoral brasileiro. Conforme admitido pelos técnicos da Secretaria Técnico do PDA, são necessárias ações que busquem um maior equilíbrio entre os diversos ecossistemas que compõem o bioma da Mata Atlântica. O mapa 09, a seguir, nos permite visualizar a incidência dos projetos do PDA Mata Atlântica por ecossistemas.



MAPA 05: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por ecossistemas

Fonte: Elaborado por Renato dos Santos e Rafael Rodrigues com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

O PDA Mata Atlântica tem apoiado diversos projetos que estão diretamente ou indiretamente relacionados a Unidades de Conservação federais e estaduais, tanto de uso sustentável como de proteção integral (Mapa 06, p. 124). A cooperação internacional tem sido utilizada, portanto, como instrumento complementar de ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Mata Atlântica.



MAPA 06: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica categorias de Unidades de Conservação Federais e Estaduais

Fonte: Elaborado por Renato dos Santos e Rafael Rodrigues com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

Uma modalidade muito recorrente de apoio da cooperação internacional é aquela que objetiva criar, implementar ou ampliar Unidades de Conservação já existentes, estabelecendo a conectividade entre fragmentos florestais e propiciando a formação de micro corredores ecológicos¹³⁷. São comuns também projetos que têm

¹³⁷ Um projeto que pode ser citado é o 377, desenvolvido pela Cooperativa de Trabalho Estruturar. A intervenção, nomeada "Estudos de Viabilidade para a Ampliação do Parque Nacional de Itatiaia", está na linha temática de "Estudos para a ampliação e ou criação de Unidades de Conservação em áreas críticas". O objetivo do projeto é a realização de estudo técnico para viabilizar a ampliação do Parque Nacional de Itatiaia, localizado na região da Serra da Mantiqueira, no Estado do Rio de Janeiro. Os municípios envolvidos na proposta são dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (Resende, Itatiaia, Bocaina de Minas, Alagoa, Itamonte, Queluz, Lavrinhas, Cruzeiro e Passa Quatro).

como propósito a elaboração e implementação de planos de manejo ou a formação de conselhos gestores de UCs já criadas¹³⁸.

Os projetos do PDA abarcam um conjunto amplo e heterogêneo de atividades voltadas para a recuperação, preservação e conservação da Mata Atlântica, cada qual com suas características e especificidades. Muito comumente, várias atividades das linhas temáticas acima mencionadas são executadas paralelamente, compondo um mosaico de ações que se interpenetram e dão suporte umas às outras. O caráter demonstrativo do PDA reside no entendimento de que as atividades desenvolvidas são capazes de promover, de forma prática, ações de conservação da Mata Atlântica e, concomitantemente, demonstrar como problemas das comunidades envolvidas nos projetos podem ser resolvidos. Nesse sentido, além do aspecto ambiental, o retorno econômico figura claramente como uma das motivações dos projetos, sendo que este pode dar-se, por exemplo, por intermédio do aumento de renda de beneficiários ou economia de recursos por parte dos envolvidos. Para termos um entendimento mais amplo sobre as ações do Subprograma, sintetizamos as atividades identificadas nos projetos do PDA Mata Atlântica em duas categorias, explicadas a seguir¹³⁹.

As atividades da categoria 1, as quais chamadas aqui de “finalísticas”, são aquelas diretamente relacionadas às linhas temáticas nas quais os projetos se enquadram (Figura 11, p. 126). Constatamos que as ações mais recorrentes no PDA Mata Atlântica são de recuperação florestal (17% dos projetos), de incentivo às práticas de Sistemas Agroflorestais (16% dos projetos) e de apoio à criação e à implementação de Unidades de Conservação (11% dos projetos). A substancial incidência dessas atividades pode ser explicada pelo fato de que as diretrizes do PDA Mata Atlântica dão suporte àquelas propostas que almejam aliar a recuperação e conservação da Mata Atlântica à realização de atividades produtivas e de geração de renda. Fica clara a orientação no âmbito do PDA de que a produção e a conservação devem “caminhar lado a lado”.

Ainda na categoria 1, observamos que boa parte dos projetos capitaneiam ações de incentivo ao ecoturismo (11%), de elaboração e/ou implementação de Planos de Manejo (11%), de educação ambiental (10%) e de estudos ou criação de corredores ecológicos (7%). As atividades de manejo florestal, produção de mudas e de estudos relacionado ao mapeamento de áreas por meio de SIG estão presentes em 5% dos projetos. Por fim,

¹³⁸ Um exemplo pode ser encontrado no projeto 131, desenvolvido pelo Instituto de Estudos Ambientais - Mater Natura, no sudoeste do Paraná. O projeto, denominado “Formação do Conselho Gestor e Elaboração do Plano Gestor da APA da Serra da Esperança” está inserido na linha temática de “Apoio à criação e à implantação de unidades de conservação”. A APA da Serra da Esperança foi criada através da Lei Estadual nº 9.905, de 27 de janeiro de 1992, e envolve os municípios de Guarapuava, Prudentópolis, Inácio Martins, Cruz Machado, União da Vitória, Mallet, Rio Azul, Paula Freitas, Paulo Frontin e Irati.

¹³⁹ Uma limitação da metodologia de análise empregada neste estudo reside no fato de termos nos baseado em dados secundários, obtidos das fichas-resumo dos projetos. A obtenção de dados objetivos – como localização das iniciativas e montante de recursos empregados – mostrou-se menos complexa do que aqueles subjetivos, classificados nas fichas-resumo a partir de critérios os quais extrapolam nossa capacidade imediata de averiguação. Neste sentido, as análises sobre as atividades e o público beneficiado dos projetos utilizam as categorizações disponibilizadas pela Secretaria Técnica do PDA nas fichas-resumo, sendo necessários posteriores estudos que se ocupem de analisá-las de forma mais criteriosa.

identificamos atividades de criação e fortalecimento de conselhos gestores de Unidades de Conservação (3%) e outras (2%) como a produção de plantas medicinais.

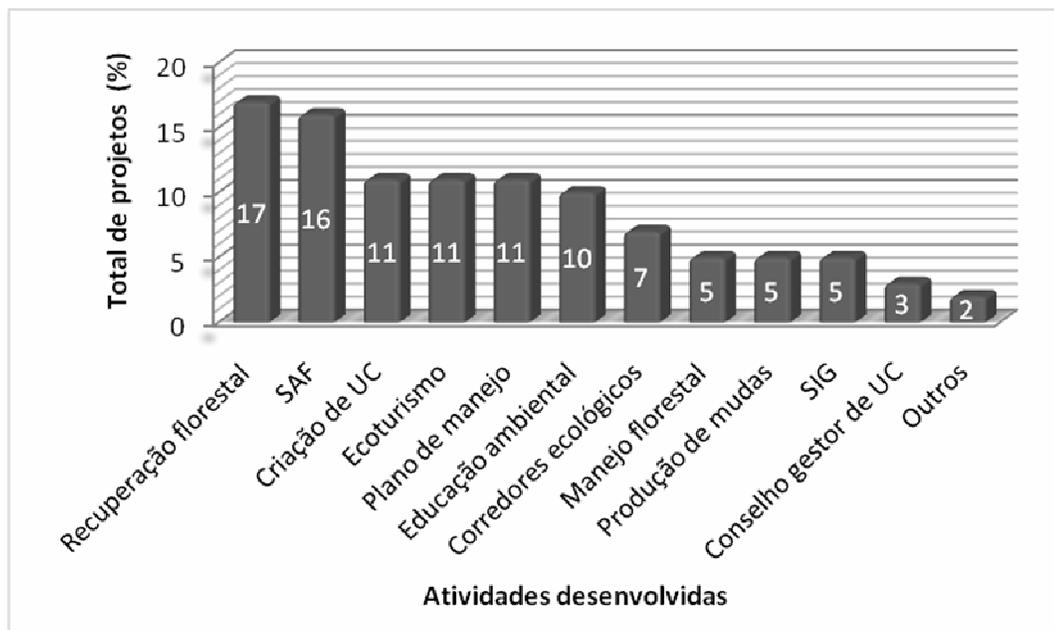


FIGURA 11: Atividades dos projetos PDA Mata Atlântica (Categoria 1)

Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica.

Nas atividades da categoria 2, entendidas aqui como “intermediárias” ou “atividades-meio” por se tratarem de meios de atingir objetivos específicos variados (Figura 12, p. 127), observamos a presença de atividades de capacitação (63% do total), de diagnóstico (22%), e de produção e comercialização (15%). É marcante, portanto, a existência de atividades do PDA voltadas à capacitação dos envolvidos nos projetos. Segundo Francisco Queiroz, a geração e implementação de modelos inovadores de preservação busca a participação dos beneficiados dos projetos, sendo muitas vezes necessária a capacitação por parte de técnicos para que as atividades sejam desenvolvidas. A perspectiva de aliar o “conhecimento técnico” ao “conhecimento tradicional” permeia a lógica do PDA, na medida em que se pretende criar um “novo conhecimento” voltado para o “uso sustentável dos recursos naturais”. Identificamos, entretanto, uma aparente contradição nesse ponto, uma vez que, segundo o próprio técnico do PDA afirma, há por vezes uma dificuldade em viabilizar a “troca de saberes, do saber popular, do diálogo entre o saber técnico e o saber popular”. Nesse sentido, questionamos se a capacitação técnica não vem acompanhada de valores e práticas oriundas “de fora”, ou seja, externas e estranhas às realidades locais.

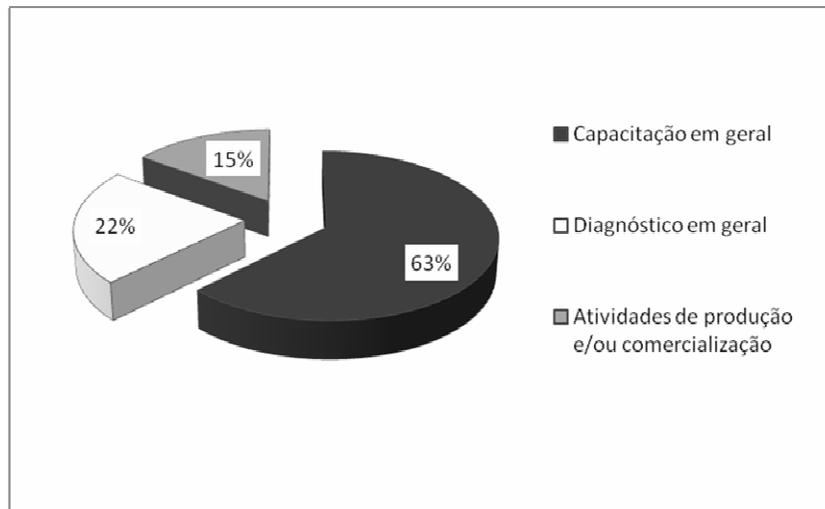


FIGURA 12: Atividades dos projetos PDA Mata Atlântica no período de 2005 a 2007 (Categoria 2)

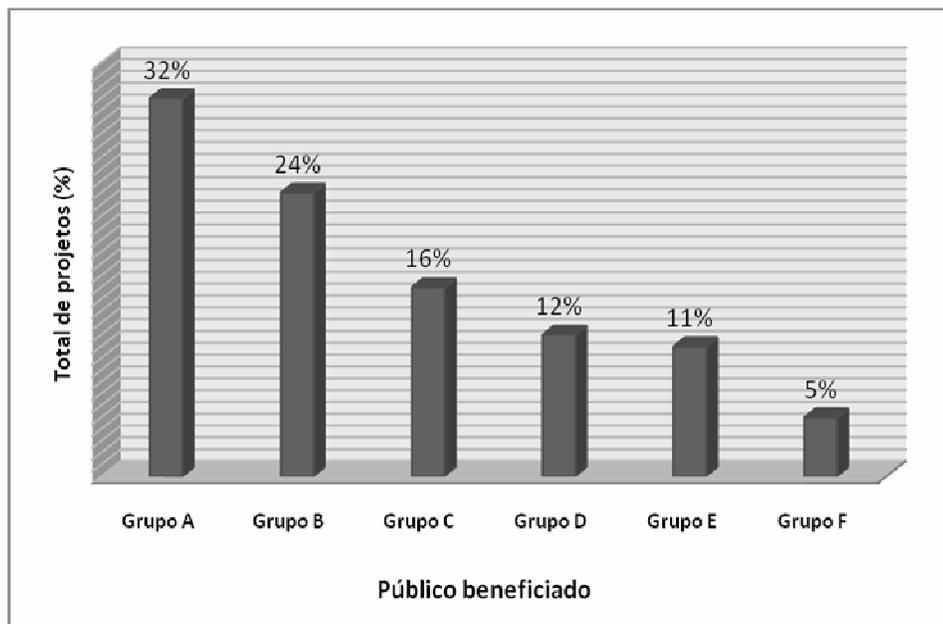
Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica.

Quem são os maiores atores beneficiados dos projetos do PDA Mata Atlântica? Para respondermos a essa pergunta identificamos seis grupos (classificados de forma decrescente com letras de A a F) que figuram como público-alvo das iniciativas do Subprograma. Essa classificação foi utilizada porque, a partir dos dados obtidos pela análise dos projetos do PDA, nos deparamos com mais de dez tipos de beneficiários, que foram agrupados com o intuito de facilitar a leitura dos resultados a partir de algumas categorias (Figura 13, p. 128).

Os principais beneficiários do PDA Mata Atlântica são as comunidades e os proprietários de áreas rurais (grupo A, com 32% dos projetos) e agricultores e produtores em geral (grupo B, com 24% dos projetos). Esses são atores beneficiados classicamente pelo Subprograma PDA, inclusive na sua fase 1. Uma possível explicação pela predominância desse perfil no PDA Mata Atlântica é o fato do bioma possuir elevado estado de fragmentação, tornando-se relevante buscar ações conjuntas com aqueles que representam uma importante parcela da população em contato direto com os remanescentes florestais – grande parte situados em terras privadas (RMA, 2006) –, com as unidades de conservação e demais áreas protegidas. Segundo Paulo Filho, representante da Secretaria Técnica do PDA, os produtores “já trabalham há muitos anos e têm experiências, conhecimentos e formas de trabalhar e conviver com a natureza muito próprias, o que pode ser utilizado para conservar a Mata Atlântica” (FILHO, MMA, 09/11/07). A produção familiar aparece, portanto, como um dos alvos precípuos do PDA Mata Atlântica.

Destacamos ainda, a existência de uma série de atores beneficiados, classificados no grupo C (quilombolas, caiçaras, indígenas, extrativistas, faxinalenses, pescadores e ribeirinhos, correspondendo a 16% dos projetos) e assentados de reforma agrária (classificados no grupo D, recebendo apoio em 12 % dos projetos).

Em relação aos primeiros, o Subprograma PDA Mata Atlântica reconhece a importância que as populações “tradicionais” residentes na Mata Atlântica possuem para a conservação do bioma, partindo do pressuposto de que as mesmas possuem conhecimentos e formas de trabalhar e conviver com a natureza que devem ser apoiadas, buscando formas de aliar o conhecimento técnico – reforçado pelos projetos – ao conhecimento tradicional. No que diz respeito aos assentados de reforma agrária, o Subprograma PDA, ao apoiar esses grupos, busca alternativas de produção sustentáveis por meio, por exemplo, da agricultura, assumindo que o apoio produtivo aos assentados resulte em um fortalecimento político para que os mesmos se coloquem efetivamente como atores políticos.



| Legenda | |
|---------|---|
| Grupo A | Comunidades e proprietários rurais |
| Grupo B | Agricultores e produtores em geral |
| Grupo C | Quilombolas, caiçaras, indígenas, extrativistas, faxinalenses, pescadores e ribeirinhos |
| Grupo D | Assentados de reforma agrária |
| Grupo E | Comunidades urbanas |
| Grupo F | Outros (preleturas, associação de moradores, sindicatos, não-identificados) |

FIGURA 13: Público beneficiado pelo PDA Mata Atlântica de acordo com indicações dos próprios projetos

Fonte: Elaborado pelo autor desta dissertação com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo concentrou-se em trazer contribuições para os debates sobre a cooperação internacional para a Mata Atlântica, propondo-se a empreender esforços analíticos para melhor compreender como políticas e programas internacionais para o meio ambiente afetam o território brasileiro. Observamos a transição de um período de exploração internacional da Mata Atlântica – forjado pela chegada dos portugueses em terras brasileiras – para a co-operação internacional no bioma, na qual há uma atuação conjunta e negociada entre atores e agentes nacionais e internacionais nesse território.

A cooperação internacional tem se desenvolvido, desde o fim da segunda guerra mundial, predominantemente como um modelo de sistema de ajuda funcional ao mercado, capitaneado pela seletividade e condicionalidade da ajuda por parte dos países doadores. Nas últimas décadas, os processos cooperativos internacionais surgem com a promessa de que podem ter um papel relevante na promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental dos países. De ajuda internacional meramente assistencialista, observamos uma nova roupagem para a cooperação internacional, na medida em que teria a capacidade de proporcionar benefícios que extrapolariam a fronteira dos Estados Nacionais e dariam soluções “coletivas” para problemas comuns, como a crise ambiental global, a estabilidade macroeconômica global e a paz, entre outros.

Mesmo partindo do pressuposto de ganhos mútuos, a cooperação internacional possui suas perversidades. Considerando as características da cooperação internacional, não podemos nos furtar de demarcar uma de suas contradições, que, pelo menos no discurso, é permeada: a de trabalhar para o desenvolvimento de um sistema internacional mais justo e igualitário entre povos e países mas, que, na prática, acaba muitas vezes por reforçar projetos de poder que são excludentes e afirmadores das desigualdades. A cooperação internacional está fundada em processos de negociação que são, muitas vezes, um “jogo de cartas marcadas”, no qual prevalecem os atores e agentes que possuem acesso ao processo de tomada de decisões. Assim, por um lado, a cooperação internacional busca dar “vez e voz” aos setores “excluídos”, mas, por outro, muitas vezes, acaba por reforçar situações de controle e dominação (econômica, social, política ou cultural), as quais se encontram no cerne das assimetrias mundiais de poder.

Concomitantemente, buscamos evidenciar que, no jogo político de interações entre demandas “locais” e “globais”, são desenhadas estruturas múltiplas e criadas algumas oportunidades – ainda que restritas – de atuação para setores geralmente classificados como “excluídos”. O Subprograma PDA Mata Atlântica, objeto de estudo da presente pesquisa, evidencia a existência de iniciativas que beneficiam um conjunto muito variado de

atores, dentre eles proprietários e comunidades rurais, “populações tradicionais”, assentados de reforma agrária, entre outros. De uma maneira geral, esses atores encontram no PDA Mata Atlântica uma linha de apoio estratégico, que suprime uma demanda por recursos e desenvolvimento de ações diversificadas em seus conteúdos.

A análise dos projetos do PDA Mata Atlântica indica a existência de algumas lacunas na cooperação internacional estabelecida para o bioma desde a Rio 92. Diante da concentração de iniciativas na Floresta Ombrófila Densa e em alguns estados nos últimos 16 anos, é notória a existência de um número mais reduzido de intervenções nas florestas do interior, que fazem parte do bioma da Mata Atlântica conforme delimitação do Decreto nº. 750/93 e da Lei da Mata Atlântica. Um grande desafio, neste sentido, é a interiorização das políticas e programas de conservação, preservação e restauração do Bioma. A existência de corredores ecológicos, por exemplo, que possuem incidência Norte-Sul, contrasta com a inexistência de ações que promovam uma transversalidade Leste-Oeste e contribua para a conservação da biodiversidade brasileira.

O PDA tem como objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil, o que vem acontecendo de fato ao longo dos anos. O fortalecimento das ONGs envolvidas no Programa Piloto, como a Rede de ONGs da Mata Atlântica, acontece tanto de maneira direta – com o financiamento internacional institucional, em muitos dos casos – como de maneira indireta, quando as ONGs se beneficiam das intervenções do Programa. Entretanto, se a cooperação internacional por um lado fortalece algumas ONGs, por outro exclui instituições que não conseguem adequar-se às especificidades e condições de participação no pleito de recursos internacionais.

De qualquer maneira, o Subprograma PDA abarcava inicialmente a Amazônia e Mata Atlântica sob os mesmos parâmetros de financiamento. Entretanto, a pressão da sociedade civil para a criação de um componente exclusivo legitimou a formação do PDA Mata Atlântica, com orçamento e regras próprias, o que pode ser interpretado como uma conquista do movimento ambientalista do bioma e da participação da sociedade civil.

Uma outra conquista “verde” mencionada nesse estudo diz respeito à delimitação territorial da Mata Atlântica levada à cabo nos últimos 15 anos. As ONGs da Mata Atlântica, em geral, mostraram-se favoráveis à adoção de um conceito abrangente de Mata Atlântica pela legislação ambiental brasileira, que considera como domínio do bioma não só a Mata Atlântica, mas também seus ecossistemas associados. Essa posição política diverge dos interesses dos agropecuaristas, madeireiros e silviculturistas, defensores de uma abrangência limitada da Mata Atlântica à Floresta Ombrófila Densa, o que minimizaria os impactos econômicos negativos e demandaria mais restrições ambientais em relação ao bioma. Nesse contexto, consideramos que ciência e política são colocadas lado a lado nos discursos utilizados por ambos os grupos, cada qual fundamentando suas posições e estratégias de ação a partir de articulações que buscaram pautar o processo de tomada de decisões

no estabelecimento do marco jurídico-normativo da Mata Atlântica.

No Subprograma PDA Mata Atlântica, destacamos o protagonismo da Rede de Ongs da Mata Atlântica – instituição que contempla de maneira heterogênea ONGs em todo o país –, pois a instituição foi capaz de “fazer valer” seus interesses específicos junto à Alemanha e ao governo brasileiro. O papel da RMA foi politicamente relevante para colocar o bioma na agenda de cooperação internacional do governo alemão, além de pressionar, no âmbito nacional, uma maior atenção política para o bioma. Dessa forma, as ações da RMA contribuíram para a captação de mais recursos e apoio político para as ONGs do bioma. A partir de alianças e interlocuções políticas com os poderes executivo e legislativo brasileiro, governo alemão e sociedade civil desses dois países, a RMA qualificou sua participação no processo de tomada de decisões sobre o bioma da Mata Atlântica, inclusive sua presença na esfera decisória da cooperação internacional para as florestas tropicais brasileiras. O último, por sua vez, encontrou nas ONGs agentes capazes de dar seguimento a implementação de algumas políticas federais para o bioma, como por exemplo, no que tange à ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

O PDA tem como característica apoiar projetos demonstrativos, ou seja, experiências concretas, motivadoras e inovadoras que possam ganhar abrangência e passar a ser práticas comuns, influenciando a esfera municipal, estadual e até mesmo nacional ou internacional. No caso do Subprograma PDA Mata Atlântica, porém, fica claro o caráter muitas vezes fragmentado e disperso das iniciativas apoiadas e a difícil tradução das mesmas em políticas públicas. Um projeto por si só, ainda que tenha os seus méritos e importância, não necessariamente se traduz ou se materializa em mudanças concretas, pois para que isso ocorra é necessário um ambiente favorável, inclusive no que diz respeito à “vontade política” para a criação e consolidação de um contexto no qual as transformações sejam cristalizadas ao longo do tempo.

Quanto ao processo de negociação do Subprograma PDA Mata Atlântica, observamos as dificuldades que o bioma possui para “competir” pelos recursos internacionais para florestas tropicais, tendo em vista a importância que a Amazônia assume contemporaneamente para questões ambientais globais, como mudança do clima. No início das negociações sobre o PPG7, por exemplo, não só a Alemanha, mas os demais países e organismos internacionais, manifestavam interesses e estratégias prioritárias de ações voltadas para a Amazônia. Tanto os alemães como os demais membros da comunidade europeia desejavam capitanear um programa que desse visibilidade, não só internacional, mas perante os setores de seus respectivos países, pois eram cada vez mais pressionados por seus eleitores para darem respostas aos problemas ambientais.

As dificuldades de colocar o bioma da Mata Atlântica como elemento da agenda ambiental internacional por parte de agentes e atores nacionais permanece e têm sido, na verdade, intensificada frente aos arranjos que vem

sendo estabelecidos à luz da ordem ambiental multilateral. Os alemães, parceiros históricos do Brasil para a Mata Atlântica, embora tenham aceitado na década de 1990 e começo de 2000 (como no caso do PDA Mata Atlântica) estabelecer processos cooperativos na esfera federal para o bioma, tem diversificado suas estratégias de ação – descentralizando-as para os estados – e concentrando seus interesses no bioma Amazônico. Nas últimas Reuniões Intergovernamentais entre Brasil e Alemanha (em especial a realizada em 2007), a Mata Atlântica geralmente tem correspondido a um elemento de troca (*trade-off*) com os alemães, ou seja, de adequação durante o processo de negociação dos interesses por parte do doador – interessado prioritariamente na cooperação para a Amazônia – e do receptor. Nessas oportunidades, Brasil e Alemanha buscam atingir consenso político sobre as prioridades do apoio da cooperação internacional, segundo a lógica na qual os envolvidos flexibilizam suas diretrizes e orientações de atuação diante das intenções de ganhos da outra parte negociadora. Neste sentido, o futuro da cooperação internacional para a Mata Atlântica mostra-se ainda indefinido e sujeito a alterações substanciais nos próximos anos, como uma possível diversificação da forma de implementação das ações cooperativas.

A cooperação internacional para as florestas tropicais, em especial para a Mata Atlântica, apresenta várias limitações, sendo uma delas o caráter flutuante e não programado dos recursos que são empregados ao longo dos anos. Por apoiar-se centralmente em financiamentos e doações espontaneamente aportados por países e organismos internacionais, podemos fazer questionamentos em relação à continuidade e à efetividade em longo prazo das intervenções apoiadas, bem como à real apropriação dos processos de transformação por parte dos beneficiários de muitas das iniciativas apoiadas, que ficam à mercê, na maioria dos casos, das prioridades estratégicas do doador.

O cenário de dúvidas e indefinições que se observa nos próximos anos para a Mata Atlântica no que concerne a cooperação internacional não é uma novidade se analisarmos que a própria história de negociação do Programa Piloto e do interesse internacional nas florestas tropicais esteve, basicamente, centrada na Amazônia. No século XXI, a floresta amazônica emerge de maneira mais significativa do que antes como uma nova fronteira de expansão econômica à luz das atenções internacionais e da multiplicidade de interesses relacionados à organização de seu uso. Em termos geopolíticos, é uma região internacional estratégica para o mundo, porém não pode ser tomada como o único bioma brasileiro que merece a atenção internacional ou nacional, a despeito da Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal e Zona Costeira.

A proliferação de acordos e arranjos multilaterais para o meio ambiente foi desenhando um cenário para o sistema internacional cujo desafio é promover, em suas diversas instâncias, o “desenvolvimento sustentável”. Não obstante o avanço das negociações internacionais em alguns casos, há um enorme déficit de implementação

dos acordos ambientais multilaterais e das decisões e recomendações das Conferências Internacionais, que não têm sido capazes de considerar, devidamente as necessidades de inclusão social e desenvolvimento econômico, especialmente nos países em desenvolvimento. Essa adequada integração constitui, ainda, em muitos casos, mera retórica.

Uma outra consideração a ser feita é sobre o papel do Estado no estabelecimento do marco jurídico-normativo da Mata Atlântica e a sua capacidade de lidar com as problemáticas ambientais. Um exemplo, neste sentido, pode ser dado pela debilidade da capacidade estatal no tocante ao desenho e implementação das políticas ambientais federais. Podemos citar o caso do Ministério do Meio Ambiente, instituição gestora do Sistema Nacional de Meio Ambiente e coordenadora do Subprograma PDA Mata Atlântica. O MMA, desde sua criação, não recebeu o fortalecimento técnico, político e institucional compatível com os desafios e novas demandas ambientais apresentadas pelo país, sofrendo diversas pressões de setores produtivos e passando por situações freqüentes de isolamento político. O MMA mostra-se, ainda, muito dependente dos recursos internacionais – como da cooperação com diversos países e organismos internacionais – para seu funcionamento. A questão ambiental, portanto, não foi efetivamente internalizada como uma responsabilidade dos Governos em suas diversas instâncias federativas, o que tem sido agravado pelas redefinições do papel do Estado e a consolidação da perspectiva de mercado como “balizador” das soluções para as problemáticas socioambientais, sejam elas manifestadas na escala local ou global.

A característica de “substituição” do Estado pela cooperação internacional identificada em projetos do Subprograma PDA Mata Atlântica, na medida em que a ausência de atividades e recursos dos executores locais (estados e municípios), os cooperantes externos “emprestam” os seus serviços. Isto tanto pode viabilizar a continuidade de processos importantes na gestão ambiental, que de outra maneira não seriam executados por uma multiplicidade de limitações e dificuldades, quanto prejudicar, atrasar ou, em alguns casos, inviabilizar o desenvolvimento de soluções duradouras. Esta característica também contraria a função genuína da cooperação internacional, qual seja, a de complementar o papel do Estado e não a de ocupar o seu papel.

Para o futuro da Mata Atlântica, é absolutamente necessário trabalhar de forma articulada e integrada nos vários níveis de governo, sejam eles federais, estaduais e municipais, e da sociedade civil. O desafio da “transversalização” das políticas ambientais e participação e controle social nas mesmas, ainda permanece como meta distante, evidenciando as complexidades dos conflitos e contradições presentes no bioma e na própria realidade ambiental do Brasil. Com o PDA Mata Atlântica busca-se criar canais de diálogo e articulação nesses níveis, o que se mostra como um processo complexo, lento e gradual, mas que enseja novas possibilidades de que iniciativas futuras sejam capazes de contribuir significativamente para a conservação, preservação e

recuperação da Mata Atlântica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais**. In: ACSELRAD, H. (Org.) Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume, 2004, p. 7– 12.

AGNEW, John. **Making political geography**. London: Arnold-Hodder Headline Group, 2002.

ALBAGLI, Sarita. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: IBAMA, 1998.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**; tradução de Wolfgang Leo Maar. – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo-Recife: Hucitec/IPESPE, 1995. 135p

ARENDDT, Hannah. **Poder e violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, pp. 81-94.

ARMONY, Ariel C. **The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization**. Stanford: Stanford University Press, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. São Paulo, Unesp, 1996.

ASSOCIAÇÃO DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DA VIDA (APREMAVI). **A rede de ongs da Mata Atlântica**. Disponível em <<http://www.apremavi.org.br/mata-atlantica/salvando-a-mata/a-rede-de-ongs-da-mata-atlantica>> Acesso em: 23 de mar. 2008.

AZEVEDO, A. Geografia a serviço da política. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 21, p.42-68, out. 1955.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, Vol. 56, No. 4 (Dec., 1962), pp. 947-952

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: an Analytical Framework. **The American Political Science Review**, Vol. 57, No. 3 (Sep., 1963), pp. 632-642

BADIE, Bertrand. **O Fim dos territórios: Ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade do respeito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. 304p

BANCO MUNDIAL. **Pilot program to conserve the Brazilian rain forests: background and issues**. Banco Mundial: Washington, D.C, 1994.

BARBIER, E.B. **The concept of sustainable economic development**. Environmental Conservation, v.14, n.2, p.101-110, 1987.

BECK, U. **Risk society**. London: Sage Publications, 1992.

BECKER, B. K., COSTA, R. H., SILVEIRA, C. B. **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos avançados**, vol.19, nº.53, p.71-86, 2005a

BECKER, Bertha. Por que não perderemos a soberania sobre a Amazônia?. In: Edu Silvestre de Albuquerque (org.). **Que país é esse?:** Pensando o Brasil contemporâneo. São Paulo: Globo, 2005b.

BERG, Elliot. **Rethinking technical cooperation**. New York: United Nations Development Program, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degradados: as primeiras expedições ao Brasil**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.

BUENO, Eduardo. **Nova viagem à terra do Brasil**. In: Pau Brasil. BUENO, Eduardo (ed.). São Paulo: Axis Mundi, pp. 19-38. 2002.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. New York: Columbia University Press, 1977

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Decreto nº. 750 de 10 de fev. 1993**. Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D750.htm>Acesso em: 20 de set. 2007.

BRASIL. **Decreto nº. 5.746 de 5 abr. 2006**. Regulamenta o art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm>Acesso em: 15 de jul. 2007.

BRASIL. Decreto nº. 23.793 de 23 jan. 1934. Aprova o código florestal Brasileiro. **Diário Oficial**, Brasília, 23 jan. 1934.

BRASIL. **Decreto nº. 98.914 de 31 jan. 1990**. Dispõe sobre a instituição, no território nacional, de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, por destinação do proprietário. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98914.htm>Acesso em: 15 de jul 2007.

BRASIL. **Lei federal nº. 9.790 de 23 mar. 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm> Acesso em: 23 de out. 2007.

BRASIL. **Lei federal nº. 9.985 de 18 jul.2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm> Acesso em: 15 de jul. 2007

BRASIL. Lei federal nº. 11.428 de 22 dez. 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma da Mata Atlântica e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 26 dez. 2006.

BRASIL. **Projeto de Lei nº. 3.285 de 1992.** Dispões sobre a utilização da Mata Atlântica e dá outras disposições. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/186070.pdf>> Acesso em: 06 de out. 2007.

BRÜSEKE, Franz Josef. Desestruturação e desenvolvimento. In: L. da C. Ferreira e E. Viola (orgs.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.

CÂMARA, G., BARBOSA, C.M.F., DAVIS, C., FONSECA, F. “**Conceitos Básicos em Geoprocessamento**”. In: Câmara, G., Davis Jr., C.A., Monteiro, A.M.V., Paiva, J.A d’Alge, J.C. Geoprocessamento, teoria e aplicações. Livro on-line, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 1999.

CÂMARA, Ibsen de Gusmão. **Plano de Ação para a Mata Atlântica**. São Paulo: SOS Mata Atlântica, 1991.

CÂMARA, Ibsen de Gusmão. Breve história da conservação da Mata Atlântica. In: GALINDO-LEAL, Carlos; CÂMARA, Ibsen de Gusmão (Eds.). **Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas**. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica; Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2005.

CAMARGO, Luís Henrique Ramos de. **A ruptura do meio ambiente: conhecendo as mudanças ambientais do planeta através de uma nova percepção da ciência: a geografia da complexidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAMPANILI, Maura; PROCHNOW, Mirian. **Mata Atlântica: uma rede pela floresta**. Brasília: RMA, 2006

GONZAGA DE CAMPOS, L.F. **Mapa Florestal do Brasil**. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Rio de Janeiro: SIA, 1926.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**, São Paulo: Difel, 1977.

CAPOBIANCO, J. P. R. Mata Atlântica: conceito, abrangência e área original. In: SCHÄFFER, W.B. & PROCHNOW, M. (org.). **A Mata Atlântica e você: como preservar, recuperar e se beneficiar da mais ameaçada floresta brasileira**. Brasília: APREMAVI, 2002.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. 5.ª ed. São Paulo: Cultrix, 1997

CARVALHAL, Eugenio do. **Negociação - fortalecendo o processo: como construir relações de longo prazo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vision, 2002.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand

Brasil, 2005.

CAVALCANTI, Clóvis. (org.) **Desenvolvimento e Natureza**: Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, Fundação Joaquim Nabuco. 2ª ed., 1998.

CERVO, A. L. Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: A Construção do Mundo Liberal. In: José Flávio Sombra Saraiva. (Org.). **Relações Internacionais**: dois séculos de História. 2 ed. Brasília: IBRI, 2001, v. 1, p. 59-104.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia?** São Paulo: Brasiliense, 1980.

CHAUI, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: Francisco de Oliveira; Maria Célia Paoli. (org.). **Os sentidos da democracia** - políticas do dissenso e hegemonia global. 2º ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 27-51.

CHESNAIS, François. **A globalização e o curso do capitalismo de fim de século**. Campinas: Economia e Sociedade, n.5, 1995.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. Visões de mundo, visões da natureza e a formação de paradigmas geográficos. **Terra Livre**, São Paulo, n. 17, p.99-118, 2001.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós - modernidade. **GEOgraphia**, ano 1, nº 2. Niterói, 1999a.

CLAVAL, Paul. **A geografia cultural**. Florianópolis: UFSC, 1999b.

COMITÊ DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO/ ORGANIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E COOPERAÇÃO (CAD/OCDE). **2ª ODA by recipient by country**. Disponível em: <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT>. Acesso em 16 de mar de 2008.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: 1988.

CONSELHO NACIONAL RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. **O domínio da Mata Atlântica nos 17 Estados Brasileiros**. Disponível em <http://www.rbma.org.br/anuario/mata_02_estados.asp>Acesso em: 31 de nov.2007.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: Hucitec, 1992

DAHL, Robert. The concept of power. **Behavioral Science**, v. 2, nº. 3, pp.202-203, julho, 1957.

DAVIDOFF, L.F. **Introdução à Psicologia**. São Paulo: McGraw – Hill do Brasil, 1983.

DEL RIO, V. Cidade da mente, cidade real: percepção ambiental e revitalização na área portuária. In: DEL RIO, V; OLIVEIRA, L.(orgs). **Percepção ambiental**: a experiência brasileira. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1999.

DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciência sociais**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas. 1989.

DIEGUES, A.C., O mito do paraíso desabitado: as áreas naturais protegidas. In: Ferreira, L.; Viola, E. (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: UNICAMP, 1996, p. 279-318.

DÖPCKE, Wolfgang. Apogeu e Colapso do sistema Internacional Europeu, 1871-1918. In: Flávio Sombra Saraiva. (org.). **Relações Internacionais Contemporâneas**. Da construção do mundo liberal à globalização. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 103-163.

DOUGHERTY, James E; e PFALTZGRAFF JR. Robert L. **Contending theories of International Relations**. New York: Longman, 2001

DRUCK, G.; FRANCO, T. A Degradação do Trabalho e os Riscos Industriais no Contexto da Globalização, Reestruturação Produtiva e das Políticas Neoliberais. In: FRANCO, T. (org.). **Trabalho, riscos ambientais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável?**. Salvador: EDUFBA, 1997. p. 15-32.

DUISBURG, Claus-Jürgen. 170 anos de Intensas Relações entre Alemanha e o Brasil. In: Albene Miriam F. Menezes; Mercedes Gassen Khote. (Org.). **Brasil-Alemanha 1827-1997: perspectivas históricas**. 1ª ed. Brasília: Thesaurus, 1997, p. 13-18.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12º. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ (FAEP). **FAEP se manifesta na Câmara contra projeto da Mata Atlântica**. Disponível em <<http://www.faep.com.br/boletim/bi771/pag5bi771.htm>> Acesso em: 11 jan. 2008. fae

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – GERMANY. **Aims of German development policy**. Disponível em <<http://www.bmz.de/en/principles/aims/index.html>> Acesso em: 12 de mar. 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, Antonio M. (Ed). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2005.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa e PINTO, Jacques Salomon Crispim Soares. Amazônia Brasileira no século XXI: novas propostas para a superação de antigos desafios? In: STEINBERGER, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979

FOUCAULT, Michael. **A ordem do discurso**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

FRIEDMAN, Thomas. **The lexis and the olive tree: understanding Gglobalization**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1999

- FROTA NETO, Antonio. **Urbanização no Brasil (e alguns de seus limites)**. Brasília: Senado Federal, 1978.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). **Atlas dos Remanescentes florestais da Mata Atlântica**: período 1995-2000. Relatório Final. São Paulo, 2002.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). **Atlas dos Remanescentes florestais da Mata Atlântica**: período 2000-2005. Relatório Final. São Paulo, 2006.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 15ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- FURTADO, Milton Braga. **Síntese da economia brasileira**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988.
- GABEIRA, Fernando. Poder Legislativo. In: TRIGUEIRO, A. *et al.* **Meio Ambiente no Século XXI**; Sextante; Rio de Janeiro: 2003.
- GALINDO-LEAL, C.G. & CÂMARA, I.D. **Mata Atlântica biodiversidade, ameaças e perspectivas**. Belo Horizonte: Conservation International, 2005.
- GAUDIO, R. S. O mapa enquanto discurso ou o discurso do mapa: algumas questões. **Revista Ensaio**, v. 5, nº2, 48-64, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2000.
- GOODWIN, N. Introduction - Global commons: site of peril, source of hope. In R. Krishnan, J. M. Harris, & N. R. Goodwin (eds.), **A survey of ecological economics**. Washington: Island Press, 1991.
- GODELIER, Maurice. **L'idéal et le matériel**. Paris: Fayard, 1984.
- GOLDBERG, Stephen et. alii., **Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes**, Ed. Aspen Law & Business, 6a. Edição, 1992.
- GRUN, Mauro. **Ética e educação ambiental: a conexão necessária**. Campinas: Papyrus, 1996.
- G8 INFORMATION CENTER. **Houston Economic Declaration**. Disponível em <<http://www.g7.utoronto.ca/summit/1990houston/communique/index.html>> Acesso em: 02 de mar. 2008.
- GUZZINI, Stefano. **Realism in international relations and international political economy**: the continuing story of a death foretold. London: Routledge, 1998.
- HAESBAERT, Rogério. **Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo**. Niterói: EdUFF, 1998.
- HAESBAERT, R.; BÁRBARA, M. J. S. Identidade e migração em áreas transfronteiriças. **GEOgraphia**, Niterói, v. 5, p. 45-65, 2001.
- HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge: University Press, 1997.
- HEGEMANN, Helmut. **Bancos, incendiários e florestas tropicais**: o papel da cooperação para o Desenvolvimento na destruição das florestas tropicais brasileiras. Rio de Janeiro: FASE; IBASE e ISA, 1996.
- HEYWOOD, Andrew. **Key Concepts in Politics**. Basingstoke, England: Palsgrave, 2000
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- HORKHEIMER, Max e ADORNO, Theodor. **Dialética do Esclarecimento**: Fragmentos Filosóficos. (tradução: Guido Antonio de Almeida). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro. Objetiva, 1997.
- HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. In: **Lua Nova** – revista de cultura e política, n. 46, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mapa de biomas do Brasil**: primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE. 2004. Disponível em <<http://mapas.ibge.gov.br/biomas2/Run.htm>> Acesso em: 20 de jan. 2008.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS DO SUL DA BAHIA (IESB). **Levantamento da cobertura vegetal nativa do bioma da Mata Atlântica – relatório final**. Rio de Janeiro: IESB – IGEO/ UFRJ, 2007. Disponível em <http://mapas.mma.gov.br/geodados/brasil/vegetacao/vegetacao2002/mata_atlantica/documentos/relatorio_final.pdf> Acesso em: 05 de jan. 2008.
- JOLY, C.A; LEITAO FILHO, H.F; SILVA, S.M. O patrimônio florístico. In: Câmara, I.G (ed.) **Mata Atlântica**. São Paulo: Index; Fundação SOS Mata Atlântica, 1991.
- JONES, Martin, JONES, Rhys e WOODS, Michael. **An introduction to political geography**: space, place and politics. New York: Routledge, 2004.
- KAPTEIN, E. B., Distributive justice as an international public good. In: Kaul, I; Grunberg, I; Stern, M.A. **Global public goods**: international cooperation in the 21st century. New York: Oxford University Press, 1999.
- KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KFW. **"Brasil e Alemanha unidos na defesa da Floresta Atlântica"**. Brasília: KFW, 2008.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1999.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**. vol.16, nº.45, p.37-61, may/aug. 2002.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D., (ed). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRUGMAN, Paul e OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política**. 5ª ed. São Paulo: MAKRON Books, 2001.

KUHLMANN, E. A Vegetação. In: Fundação IBGE. **Geografia do Brasil – região Nordeste**, Rio de Janeiro, vol. 2, p.85-110, 1977.

KURY, L.: Viajantes-naturalistas no Brasil oitocentista: experiência, relato e imagem. In: **História, Ciências, Saúde — Manguinhos**, vol. VIII (suplemento), p. 863-880, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702001000500004&script=sci_arttext>. Acesso em 05 de jan.2008.

LAGO, André Corrêa do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. **O Homem e a serra**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

LANDIM, L. Múltiplas Identidades das ONGs. In: HADDAD, S. (org.). **ONGs e Universidades – Desafios para a Cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong, Pieirópolis, 2002.

LASCHEFSKI, Klemens. **Agrocombustíveis - a caminho de um novo imperialismo ecológico?"**. I Simpósio Nacional Desenvolvimento e Conflitos Ambientais. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, 2008.

LERCHE, Charles O. e SAID, Abdul. **Concepts of international politics**. New Jersey: Prentice Hall, 1970.

LEISTER, C e CHIAPPIN, J. R. N. Experimento mental I: a concepção contratualista clássica, o modelo da tragédia dos comuns e as condições de emergência e estabilidade da cooperação: Locke, Rousseau e Kant. In: Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) **Annual Papers. - Paper 060507-1**, 2007. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=bple>>. Acesso em: 18 dez de 2007.

LEITÃO FILHO, H. F (org). **Ecologia da Mata Atlântica em Cubatão**. Campinas: Unesp;Unicamp, 1993.

LOHBAUER, Christian. Brasil e Alemanha: cinco décadas de parceria econômica. **Revista Brasil Alemanha**, São Paulo, ano 15, nº. 10, p.38, nov/ dez 2007.

LUKES, Steven. **Power: A Radical View**. London:MacMillan Press,1974.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações Internacionais**: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAIA, Antônio C. Sobre a analítica do poder de Foucault. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 7, n.1-2, p. 83-103, out. 1995.

MARTIN, Lisa L. International Cooperation. In: KRIEGER, Joel (ed). **The Oxford companion to politics of the world**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria de fronteiras**: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblex, 1990.

MATTOS, Carlos de. Meira **Geopolítica e modernidade**: geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: Biblex, 2002.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Edusp;Hucitec, 1999.

MELLO, Valérie de Campos. Instituições e instrumentos econômicos para a administração ambiental : o regime internacional para florestas tropicais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n°. 19, p. 71-147, jun. 1999.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4° ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Avaliações e ações prioritárias para a Conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos**. Brasília: MMA. SBF, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Manual de Operações para Apresentação de Propostas de Pequenos e Grandes Projetos e Chamadas Nacionais**. Brasília: MMA, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Construindo conhecimentos: coletânea de estudos realizados no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil** Brasília: MMA, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA) **Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira**: Atualização - Portaria MMA n° 9, de 23 de janeiro de 2007. Brasília: MMA, 2007 (Série Biodiversidade, 31).

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Mapa de cobertura vegetal do bioma da Mata Atlântica**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idMenu=3813&idConteudo=5977>. Acesso em: 05 de jan. 2008

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **PDA**: Comunidades construindo a sustentabilidade. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/pda>. Acesso em: 24 jan. 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **PDA**: projeto MTA. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/Estrutura%20-%20Institucional%20-%20Tabela%20de%20Projetos%20PDA.HTM. Acesso em 15 de jan. 2008.

MONTE MÓR, R. L. M.; PAULA, João Antonio de. Biodiversidade, população e economia: uma experiência interdisciplinar. In: Haroldo Torres; Heloisa Costa. (org.). **População e meio ambiente**. São Paulo, 2000, v. 1, p. 75-103.

- MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1983.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Notas Sobre Formação Territorial e Políticas Ambientais no Brasil**. In: Revista Território, Rio de Janeiro, ano IV, no. 7, p. 43-50, jul./dez. 1999.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. Introdução. In: Ratzel, Friedrich. **Geografia**. São Paulo: Ática, 1990.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. Notas sobre a formação territorial e políticas ambientais no Brasil. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano IV, nº. 7, p.43-50, jul./dez. 1999
- MORAES, Antônio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MORIN, Edgar. **Método II - A vida da vida**. Lisboa: Europa-América, 1989.
- MYERS, Norman. Threatened biotas: hot-spots in tropical forests. **The Environmentalist**, Dordrecht, v. 8, nº 3, p.1-20, 1988.
- NYE JR., Joseph S.;KEOHANE, Robert. Introduction. In: NYE JR., Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.) *Governance in a globalizing world*. Washington: Brooking Institution Press, 2000.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Projeto GCP/BRA/061/WBK - Mata Atlântica**. Disponível em <https://www.fao.org.br/prj_gcpbra061wbk.asp> Acesso em: 19 de abr. 2008.
- PÁDUA, José Antônio. A Ocupação do Território Brasileiro e a Conservação dos Recursos Naturais. In: In: MILANO, M.; TAKAHASHI, L. e NUNES, M. (org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004.
- PLANETA ORGÂNICO. **Breve história do café**. Disponível em <<http://www.planetaorganico.com.br/cafebrev1.htm>> Acesso em: 04 de mar. 2008.
- PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, poder e a crítica da "tradição". **Lua Nova**, São Paulo, nº. 61, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452004000100007&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 18 dez 2007.
- PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2002.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Formação sócio-espacial e a questão ambiental no Brasil. In: BECKER, Berta K. *et. al.* (orgs.) **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PUTNAM, Robert D.: **Making Democracy Work**. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

RANCIÈRE, Jacques. **O Desentendimento**: política e filosofia. Rio de Janeiro: Editora 34, 1996.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAUD, C. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense, Florianópolis, UFSC; Blumenau: FURB, 1999.

REDE DE ONGs DA MATA ATLÂNTICA (RMA). **Rede de ONGs da Mata Atlântica**: trajetórias, ações e perspectivas. Brasília: RMA, 2006.

REDE DE ONGS DA MATA ATLÂNTICA (RMA). **Revista Rede pela Mata**, ano II, nº. 3, p.27, maio 2007.

RIBEIRO, Wagner Costa. Questões ambientais. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **500 anos de Brasil**: histórias e reflexões. 1ª ed. São Paulo: Scipione, 1999, v.1, p.33-50.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. **Evolução do sistema internacional contemporâneo**: implicações para a inserção internacional do Brasil. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio O (org.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2ª ed. Rio de Janeiro. Fundação Konrad-Adenauer Stiftung. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

ROSENAU, James N. Studying structures: the two worlds of world politics. In: ROSENAU, James N. Turbulence in world politics: a theory of change and continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio-ambiente. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SAINT-HILAIRE, A. **Viagem pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais**. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000.

SAHTOURIS, Elisabet. **Gaia**: do caos ao cosmos. São Paulo: Interação, 1991.

SAMPAIO, A. J. Fitogeografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, 59-78, 1940.

SANAHUJA, J. Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la ciudadanía global. In: Sanahuja y Gómez (eds). **La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio**. Madrid: Cideal, 2001.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo, Hucitec,

1994a.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: Santos, M. *et al.* (orgs.) **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec; ANPUR, 1994b.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002a.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002b.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: o território e sociedade no início do século XXI**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SATO, Jorge. **Mata Atlântica: direito ambiental e a legislação**. São Paulo: Hemus, 1995.

SEABRA, Odete Carvalho de Lima. A Insurreição do uso. In: MARTINS, Jo'se de S. (org.) **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 71-86.

SCHACHTER, Oscar. New Custom: Power, *opinio juris* and contrary practice. In Jerzy Makarczyk (ed.), **Theory of international law at the threshold of the 21st century: essays in honour of Krzysztof Skubiszewsk**. The Hague: Kluwer, 1996.

SILVA, Golbery do Couto e. **Aspectos geopolíticos do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1957.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. 2ª.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SILVA, A.F e LEITAO FILHO, H.F, Composição florística e estrutura de um trecho da Mata Atlântica de encosta no município de Uberaba. **Revista Brasileira de Botânica**, São Paulo, v. 5, p. 43-52, 1982.

SIMONSEN, Mario Henrique. **Ensaio Analítico**. Capítulo "A Teoria da Escolha". Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

SKOCPOL, T. and FIORINA, M.P. **Making sense of the civic engagement debate**. In T. Skocpol & M.P. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: Brookings Institute Press, 1-23, 1999.

SKOLE, D. e TUCLER, C. Tropical deforestation and habitat fragmentation in the Amazon: satellite data from 1978 to 1988. **Revista Science**, New York, vol. 260, pp. 1905 – 1910, jun. 1993.

SOARES, Heloisa. Indústria, produção do espaço e custos socioambientais: reflexões a partir do exemplo do Vale do Aço, Minas Gerais. In: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloisa (org.). **População e meio ambiente**. São Paulo: SENAC, 2000.

SOAREZ DE OLIVEIRA, Ana Maria. Relação homem/natureza no modo de produção capitalista. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, vol. VI, nº 119 (18), 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-18.htm>>. Acesso em: 07 de novembro de 2007.

SOJA, Edward W . **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social critica**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo José. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: CASTRO, Iná Elias *et all* (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995, p. 77 - 116.

SOUZA, Hécio. O grupo Banco Mundial e as estratégias de gestão ambiental global para o Brasil. In: BARROS, Flávia *et all* (org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

SPIX, Johann Baptist von. **Viagem pelo Brasil 1817-1820**. São Paulo Itatiaia, 1981

STOPPINO, Mario. **Dicionário de política**. Brasília: Ed Unb, 1986

STEINBERGER, Marília. (Org.). **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006.

STEINBERGER, Marília. A Influência Alemã na Geografia Política do Brasil. In: Albene Miriam F. Menezes; Mercedes Gassen Khote. (Org.). **Brasil-Alemanha 1827-1997: perspectivas históricas**. 1ª ed. Brasília: Thesaurus, 1997, p. 91-108.

STEINBERGER, Margarethe. **Discursos geopolíticos da mídia: jornalismo e imaginário internacional na América Latina**. São Paulo: EDUC, 2005.

THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social & enquete operária**. 5ª ed. São Paulo: Polis, 1987.

TORRES, Haroldo. **Indústrias sujas e intensivas em recursos: importância crescente no cenário industrial brasileiro**. In: MARTINE, George (org.). **População, meio ambiente e desenvolvimento: Verdades e Contradições**. Campinas: Unicamp, 2003, p. 43-67.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar**. São Paulo: Difel, 1983.

UNITED NATIONS FORUM ON FLOREST (UNFF). **About UNFF**. Disponível em <<http://www.un.org/esa/forests/about.html>> Acesso em: 07 de mar. 2008.

VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L. R.; LIMA, J. C. A. **Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

VESENTINI, J.W. **Novas geopolíticas**. S.Paulo, Contexto, 2002

VIOLA, Eduardo J., LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bisetorialismo

preservacionista ao multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J., VIEIRA, P. F. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Ed. Unicamp, 1992. p.73-102.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2005.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WORLD BANK. **Pilot program to conserve the Brazilian Rain Florest**. Disponível em <<http://www.worldbank.org/rfpp/docs/resolution.htm#11>> Acesso em: 29 de abr. 2008.

WHITEHEAD, Lawrence. **Jogando boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política**. RBCS nº 41, out, pp- 90-102, 1999.

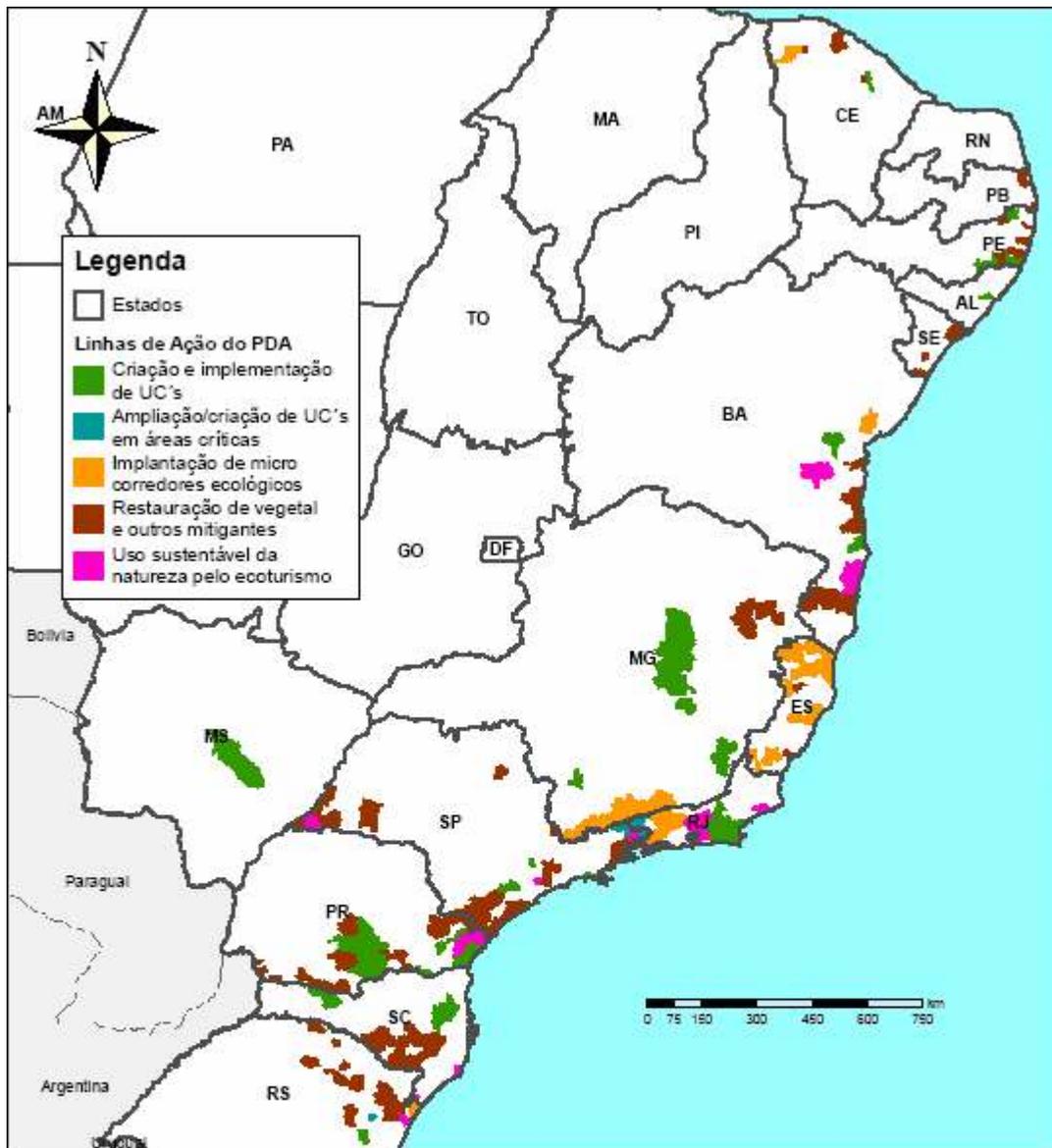
WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Ed. Unb, 1985.

ANEXOS

ANEXO I – Principais informações dos projetos do Subprograma PDA Mata Atlântica

Páginas 149 – 157 – Favor acessar o outro arquivo em formato EXCEL

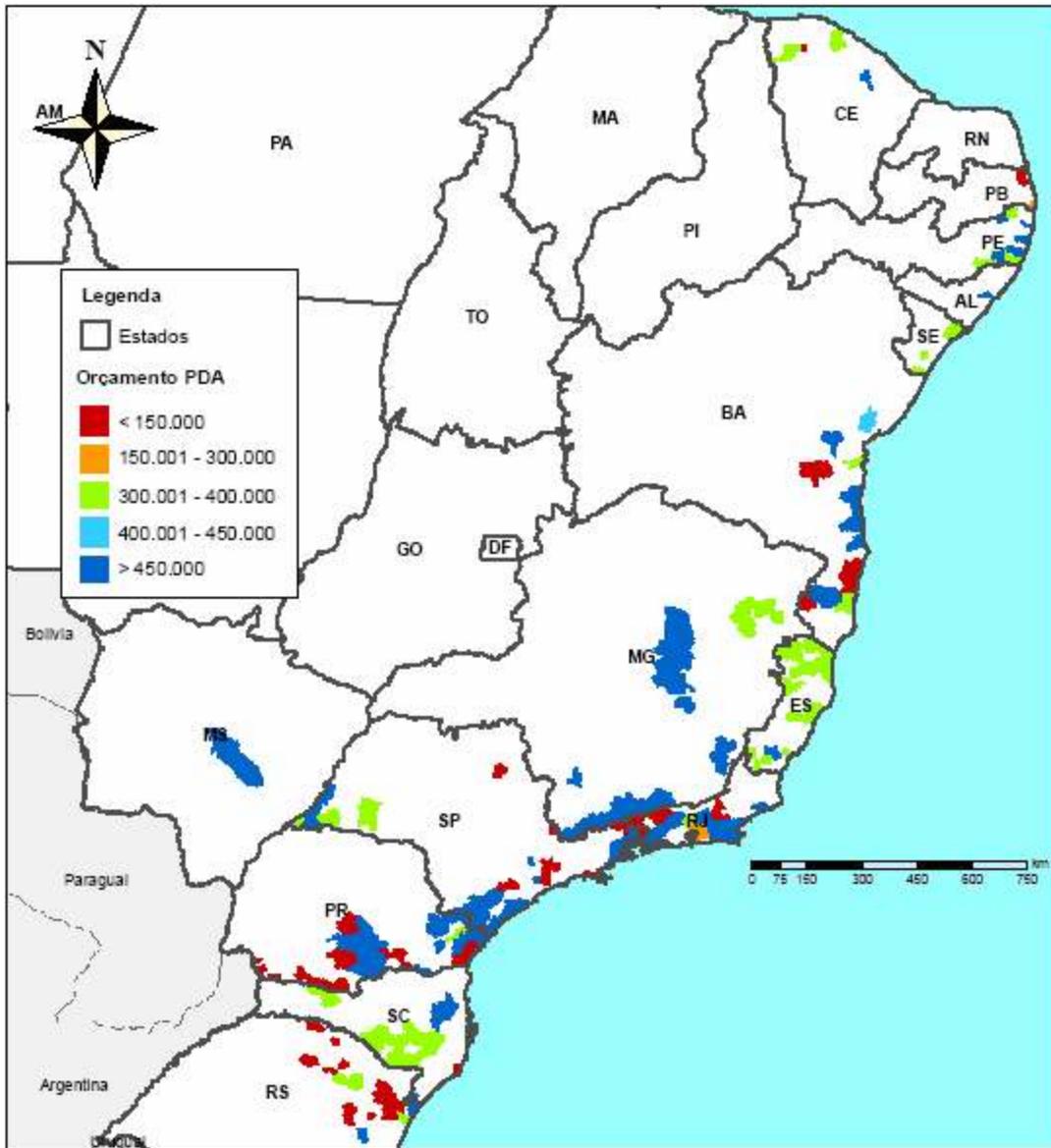
ANEXO II – Mapas: análise quali-quantitativa dos projetos PDA Mata Atlântica por meio de SIG



| | | |
|---|---|-------------|
|  | Análise quali-quantitativa dos projetos PDA Mata Atlântica por meio de SIG | |
| | Agrupamento por Linha Temática dos Projetos PDA | |
| Abril de 2008 | 1:15.000.000 | Folha 01/07 |
| Elaboração: Renato Prado dos Santos e Rafael Jacques Rodrigues | | |

Mapa 01: Agrupamento por Linha Temática dos Projetos PDA

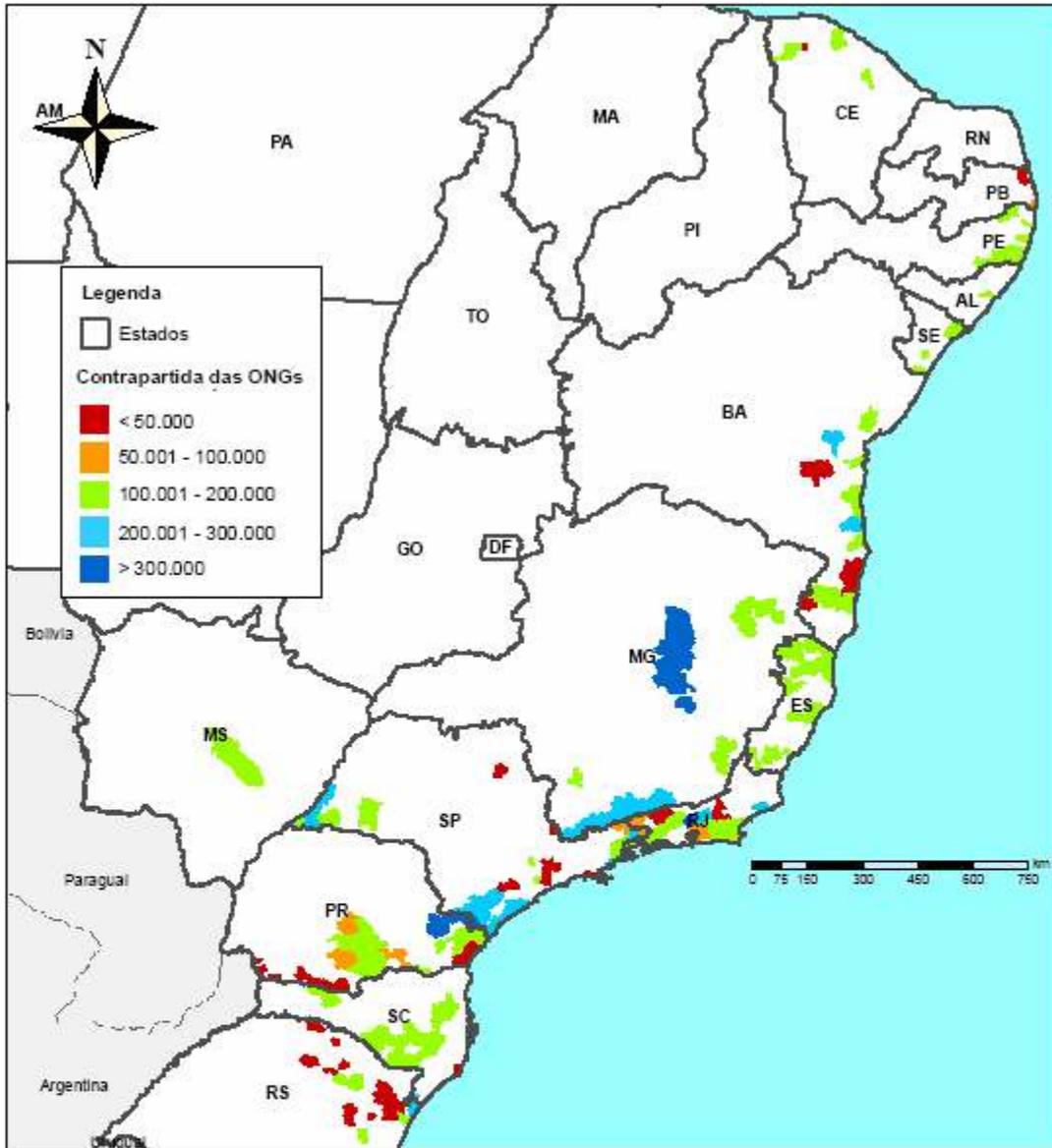
Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica



| | | |
|---|---|--------------------|
|  | Análise quali-quantitativa dos projetos PDA Mata Atlântica por meio de SIG | |
| | Valor destinado pelo PDA aos projetos (R\$) | |
| Abril de 2008 | 1:15.000.000 | Folha 02/07 |
| Elaboração: Renato Prado dos Santos e Rafael Jacques Rodrigues | | |

Mapa 02: Valor destinado pelo PDA aos projetos (R\$)

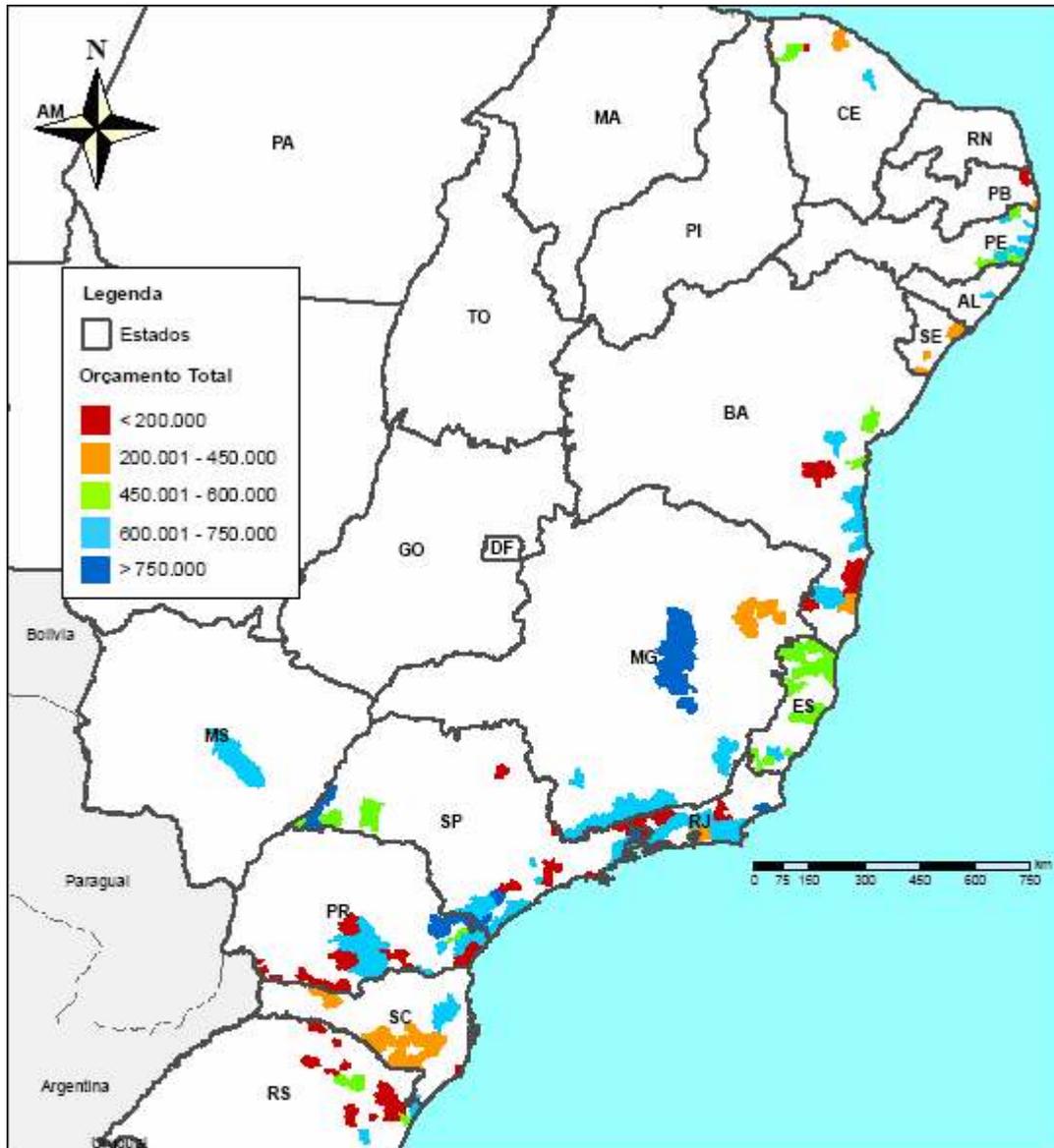
Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica



| | | |
|---|---|--------------------|
| | Análise quali-quantitativa dos projetos PDA Mata Atlântica por meio de SIG | |
| | Valor da contrapartida das ONGs (R\$) | |
| Abril de 2008 | 1:15.000.000 | Folha 03/07 |
| Elaboração: Renato Prado dos Santos e Rafael Jacques Rodrigues | | |

Mapa 03: Valor da contrapartida das ONGs (R\$)

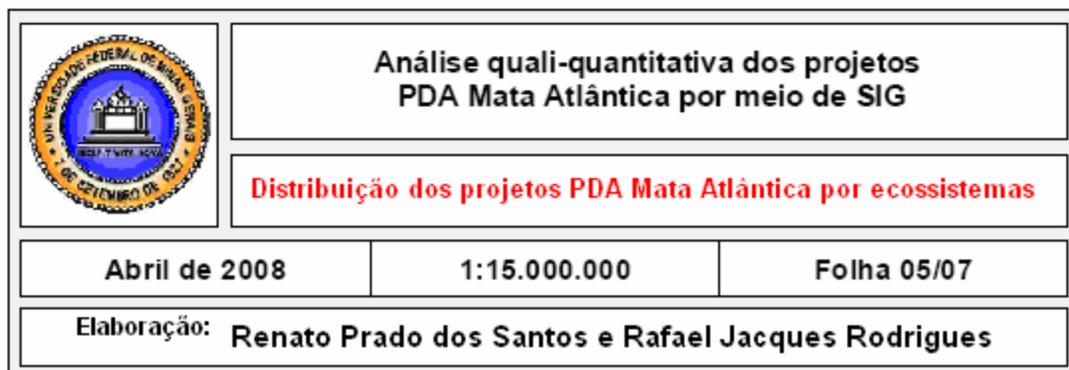
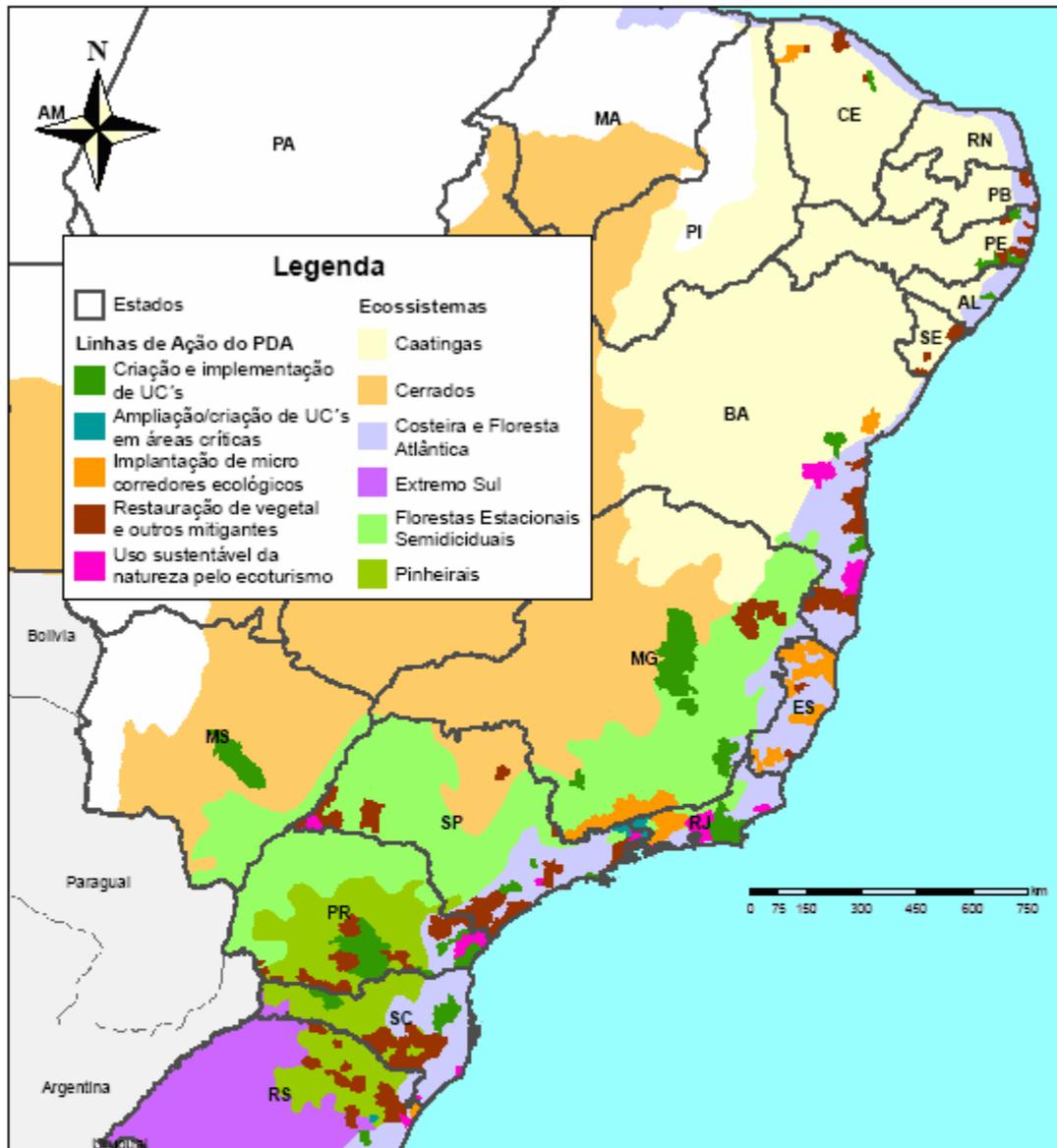
Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica



| | | |
|---|---|--------------------|
| | Análise quali-quantitativa dos projetos PDA Mata Atlântica por meio de SIG | |
| | Orçamento total dos projetos PDA Mata Atlântica (R\$) | |
| Abril de 2008 | 1:15.000.000 | Folha 04/07 |
| Elaboração: Renato Prado dos Santos e Rafael Jacques Rodrigues | | |

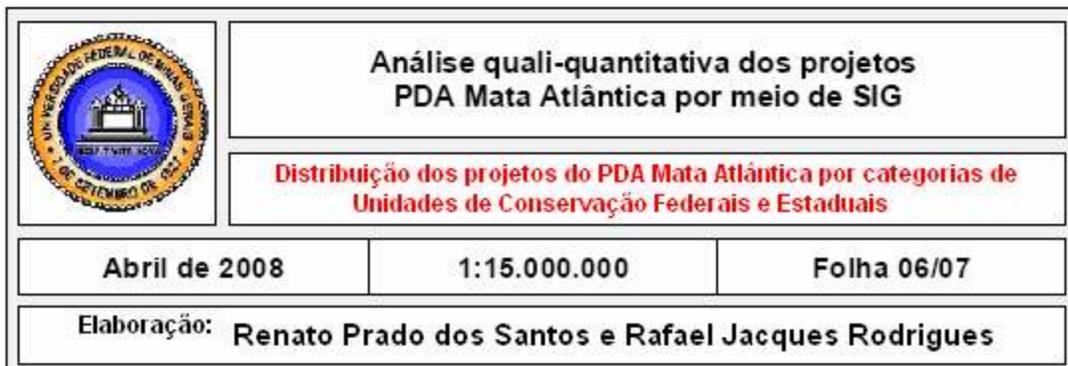
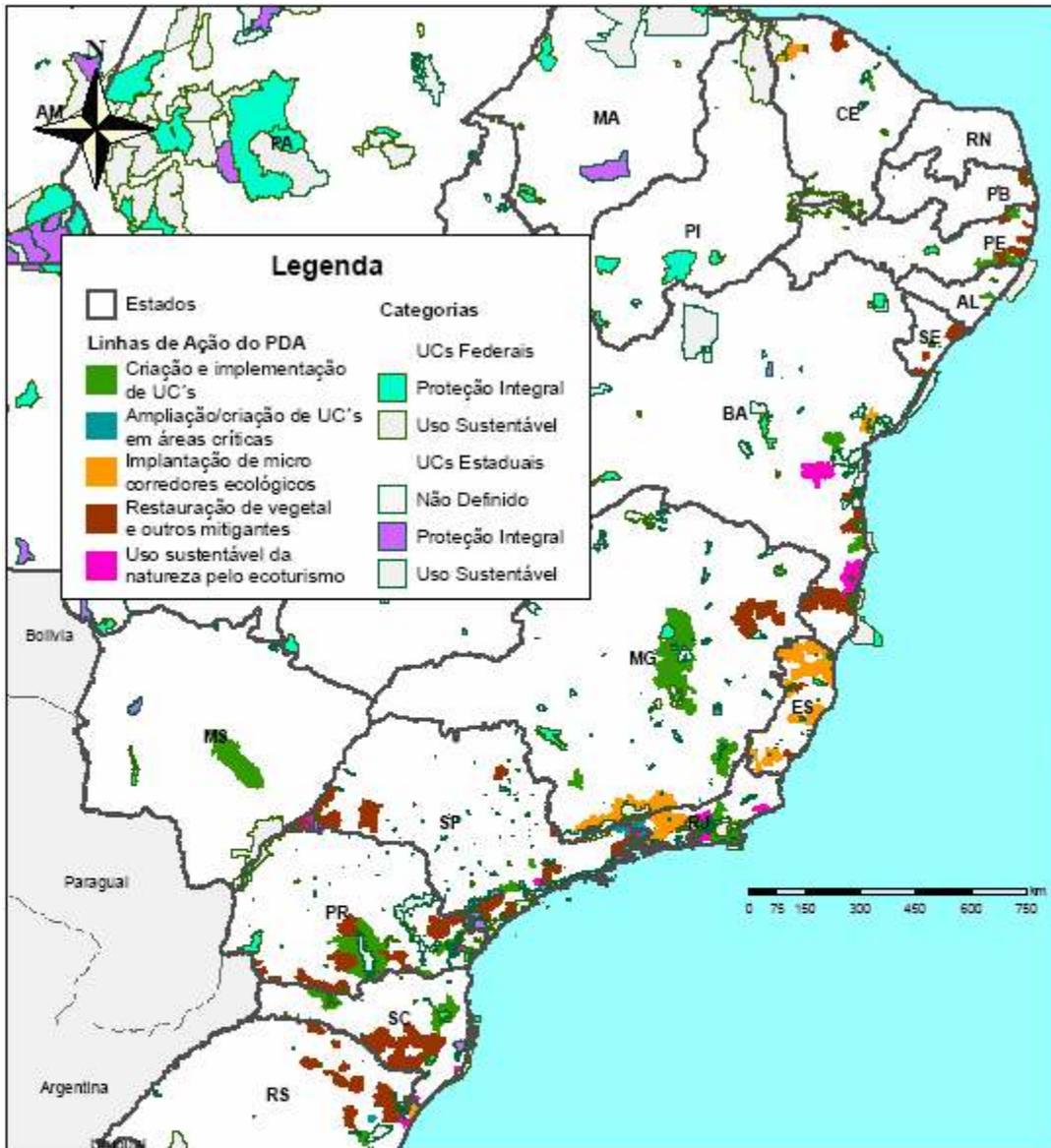
Mapa 04: Orçamento total dos projetos PDA Mata Atlântica (R\$)

Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

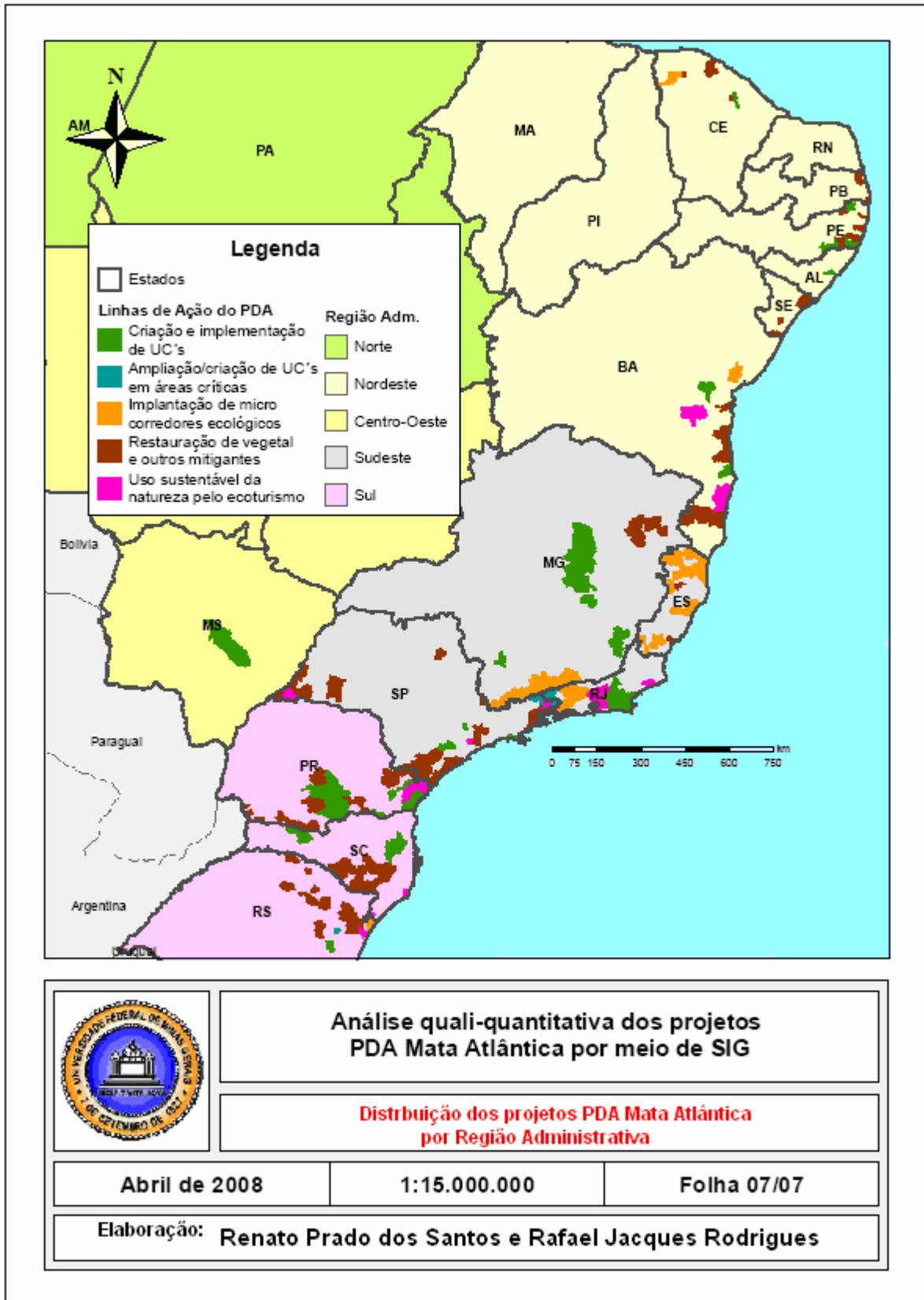


Mapa 05: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por ecossistemas

Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica



Mapa 06: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por categorias de Unidades de Conservação Federais e Estaduais
Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica



Mapa 07: Distribuição dos projetos PDA Mata Atlântica por Região Administrativa

Fonte: Elaborado com base em análise das fichas-resumo dos projetos do PDA Mata Atlântica

ANEXO III - Decreto nº. 563, de 5 de junho de 1992: institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e Cria a Comissão de Coordenação.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV e VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º - Fica instituído o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, que se constitui num conjunto de projetos integrados do Governo Federal e da Sociedade Civil Brasileira com o apoio técnico e financeiro da comunidade financeira internacional.

§ 1º - O Programa Piloto tem como objetivo a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras.

§ 2º - A primeira fase do Programa Piloto inclui atividades como: Zoneamento Ecológico-Econômico; Monitoramento e Vigilância; Fiscalização e Controle; Fortalecimento Institucional de Órgãos Estaduais de Meio Ambiente; Implantação e Operação de Parques e Reservas, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas Indígenas; Pesquisas Orientadas ao Desenvolvimento Sustentável e Estabelecimento de Centros de Excelência Científica; Manejo de Recursos Naturais; Reabilitação de Áreas Degradadas; Educação Ambiental; e Projetos Demonstrativos.

Art. 2º - Para coordenar, acompanhar, avaliar e assegurar o desenvolvimento harmônico do Programa, fica criada a Comissão de Coordenação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

Art. 3º - A Comissão de Coordenação será integrada por um representante dos seguintes órgãos governamentais e organizações:

I - Departamento Técnico-Científico e de Cooperação da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, que a presidirá;

II - Coordenação Geral de Planejamento Setorial do Ministério da Justiça;

III - Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores;

IV - Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores;

V - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;

VI - Departamento de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;

VII - Departamento de Coordenação de Programas da Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República;

VIII - Departamento de Macroestratégias da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;

IX - Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República;

X - Organizações Não-Governamentais - ONGs com atuação na Amazônia Legal;

XI - Organizações Não-Governamentais - ONGs com atuação na Mata Atlântica.

§ 1º - As organizações de que trata o inciso X terão dois representantes.

§ 2º - Os representantes de órgãos do Governo Federal na Comissão de Coordenação juntamente com seus suplentes, serão designados pelos titulares das respectivas pastas.

§ 3º - Os representantes das Organizações Não-Governamentais das Regiões da Amazônia Legal e da Mata Atlântica serão indicados pelas respectivas Organizações e designados pelo Secretário do Meio Ambiente da Presidência da República.

Art. 4º - De acordo com a natureza da matéria a ser examinada e ouvidos previamente os membros da Comissão de Coordenação, poderão participar das reuniões, a convite do seu Presidente, representantes de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, bem como pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Parágrafo único - Quando se tratar de assunto de interesse de Estado ou Município deverá ser solicitada a presença de seu representante.

Art. 5º - Cabe à Comissão de Coordenação:

I - aprovar a Programação Anual do Programa Piloto em termos de projetos, recursos e fases de implementação dos mesmos;

II - apreciar os resultados do monitoramento físico e financeiro submetidos pela Secretaria Executiva do Programa Piloto;

III - apreciar os resultados da avaliação técnica independente anual do Programa Piloto, submetida pela Secretaria Executiva;

IV - elaborar diretrizes técnicas do Programa Piloto para cada uma de suas fases;

V - aprovar a composição e procedimentos operacionais das Secretarias Técnicas, mediante proposição da

Secretaria Executiva.

Parágrafo único - O estabelecimento de diretrizes para negociações e entendimentos dos órgãos competentes do Governo Brasileiro com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e órgãos bilaterais de financiamento do Programa Piloto será procedido em reuniões específicas da Comissão de Coordenação com a participação exclusiva dos representantes dos órgãos do Governo Federal que a compõem.

Art. 6º - A participação na Comissão de Coordenação não será remunerada, cabendo aos órgãos nela representados prestar a seu representante todo o apoio técnico e administrativo para seu funcionamento.

Art. 7º - O Departamento Técnico-Científico e de Cooperação da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República atuará como Secretaria Executiva do Programa Piloto e da Comissão de Coordenação, dará o apoio técnico e administrativo para o funcionamento dos mesmos e far-se-á representar nas Secretarias Técnicas para a gestão coerente do Programa Piloto.

Art. 8º - Na execução de suas funções, cabe à Secretaria Executiva:

I - receber e instruir os projetos das Secretarias Técnicas;

II - estabelecer o fluxo de procedimentos e canais de coordenação entre as Secretarias Técnicas;

III - organizar o sistema de monitoramento e acompanhar a implantação do Programa Piloto;

IV - receber das Secretarias Técnicas, analisar, consolidar e submeter à Comissão de Coordenação as informações do monitoramento físico e financeiro do Programa Piloto;

V - consolidar a programação anual de atividades Programa Piloto, a partir das propostas das Secretarias Técnicas;

VI - submeter o Programa Anual de Atividades do Programa Piloto à Comissão Coordenadora, em termos de projetos e implementação, bem como as suas revisões quando necessárias;

VII - promover a preparação da avaliação independente anual e submetê-la à Comissão de Coordenação.

Art. 9º - As Secretarias Técnicas serão estabelecidas de acordo com as necessidades setoriais do Programa Piloto, mediante aprovação da Comissão de Coordenação e terão como competência:

I - elaborar os projetos setoriais básicos e detalhados que compõem o Programa Piloto;

II - coordenar a implementação dos projetos, executando-os quando for o caso, direta ou indiretamente;

III - monitorar física e financeiramente as fases de preparação e implementação dos projetos sob sua responsabilidade;

IV - assegurar condições de participação dos Governos Estaduais e Municipais, da Sociedade Civil envolvida e das Organizações, na elaboração e implementação dos projetos;

V - planejar e apresentar à Secretaria Executiva seu programa anual de atividade.

Art. 10 - O financiamento do Programa Piloto correrá à conta do Projeto de Proteção das Florestas Tropicais (SEMAM), do Programa de Desenvolvimento do Trópico Úmido (SCT), do Programa de Zoneamento Ecológico e Econômico (SAE) e de outras fontes, bem como de doações internacionais e operações de crédito externo.

Art. 11 - A Comissão de Coordenação deverá, no prazo de 45 dias, elaborar e aprovar seu regimento interno, que estabelecerá as normas e procedimentos para seu funcionamento.

Art. 12 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**ANEXO IV - Decreto nº 2.119, de 13 de janeiro de 1997: dispõe sobre o programa piloto para a proteção de florestas tropicais do Brasil e sobre a sua comissão de coordenação, e dá outras providências.
(D.O.U. DE 14/01/97)**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art.84, inciso IV, da Constituição.
DECRETA:

Art. 1º - O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e a sua Comissão de Coordenação, instituídos pelo Decreto nº 563, de 5 de junho de 1992, passam a reger-se pelas disposições deste Decreto.

Art. 2º - O Programa tem por objetivo a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras, constituindo-se de um conjunto de projetos de execução integrada pelos governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional.

Parágrafo único - A primeira fase do Programa inclui atividades como: zoneamento ecológico-econômico; monitoramento e vigilância; controle e fiscalização; fortalecimento institucional de órgãos estaduais de meio ambiente; implantação e operação de parques e reservas, florestas nacionais, reservas extrativistas e terras indígenas; pesquisas orientadas ao desenvolvimento sustentável e ao estabelecimento de centros de excelência científicas; manejo de recursos naturais; reabilitação de áreas degradadas; educação ambiental e projetos demonstrativos.

Art. 3º - A Comissão de Coordenação será integradas por:

I - um representante de cada um dos seguintes órgãos federais:

- a) Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que a presidirá;
- b) Secretaria Executiva do Ministério da Justiça;
- c) Secretaria de Desenvolvimento Científico do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- d) Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- e) Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;
- f) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda;

- g) Departamento de Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores;
- h) Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores;
- i) Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores;
- j) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM;
- l) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- m) Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

II - dois representantes dos órgãos estaduais de Meio Ambiente de Planejamento dos Estados da Amazônia Legal;

III - dois representantes de organizações não-governamentais, com atuação na Amazônia Legal;

IV - um representante de organizações não-governamentais, com atuação na Mata Atlântica;

§ 1º - Os representantes do Governo Federal, juntamente com seus suplentes, serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

§ 2º - A participação dos Governos dos Estados da Amazônia Legal far-se-á mediante rodízio entre os representantes, titulares e suplentes, que serão indicados pelos órgãos de Meio Ambiente e de Planejamento, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, para mandato de um ano.

§ 3º - Os representantes das organizações não-governamentais, juntamente com seus suplentes, serão indicados pelas respectivas entidades e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, para mandato de dois anos.

Art. 4º - Poderão participar das reuniões da Comissão de Coordenação, a convite de seu Presidente, representantes de outros órgãos e entidades da administração pública, de pessoas jurídicas ou pessoas físicas.

Art. 5º - A Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal prestará o apoio técnico administrativo à Comissão de Coordenação.

Art. 6º - Compete à Comissão de Coordenação:

I - aprovar a programação anual e a aplicação dos recursos financeiros, bem assim as fases de implantação dos projetos do Programa;

II - avaliar os resultados do monitoramento físico e financeiro dos projetos do Programa.

- III - analisar os resultados da avaliação técnica independente, a ser realizada anualmente;
- IV - elaborar as diretrizes técnicas do Programa, para cada uma de suas fases;
- V - aprovar, mediante proposição do Presidente da Comissão de Coordenação, a criação, composição, atribuições e procedimentos operacionais das secretarias técnicas do Programa;
- VI - analisar os resultados dos acompanhamentos sistemáticos de desempenho dos projetos e a avaliação final do programa.
- VII - aprovar seu regimento interno.

Parágrafo único - O estabelecimento de diretrizes para negociações e entendimentos dos órgãos competentes do Governo brasileiro, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e órgãos bilaterais de financiamento do Programa, será definido em reuniões específicas da Comissão de Coordenação, com a participação exclusiva dos representantes dos órgãos do Governo Federal, que o compõem.

Art. 7º - O Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal estabelecerá a estrutura e os procedimentos necessários ao funcionamento dos serviços de secretaria executiva da Comissão de Coordenação.

Art. 8º - O financiamento do Programa correrá à conta de Projeto/Atividade Proteção das Florestas Tropicais, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia (sic) Legal, de doações internacionais e de outras fontes externas e internas que venham a ser identificadas.

Art. 9º - A participação na Comissão não enseja qualquer tipo de remuneração e será considerada de relevante interesse público.

Art. 10 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11 - Fica revogado o Decreto nº 563, de 5 de junho de 1992.

Brasília, 13 de janeiro de 1997, 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Gustavo Krause

ANEXO V -[Decreto nº 2.119, de 13 de janeiro de 1997](#): dispõe sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre a sua Comissão de Coordenação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,
DECRETA:

Art. 1º O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e a sua Comissão de Coordenação, instituídos pelo Decreto nº 563, de 5 de junho de 1992, passam a reger-se pelas disposições deste Decreto.

Art. 2º O Programa tem por objetivo a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras, constituindo-se de um conjunto de projetos de execução integrada pelos governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional.

Parágrafo único. A primeira fase do Programa inclui atividades como: zoneamento ecológico-econômico; monitoramento e vigilância; controle e fiscalização; fortalecimento institucional de órgãos estaduais de meio ambiente; implantação e operação de parques e reservas, florestas nacionais, reservas extrativistas e terras indígenas; pesquisas orientadas ao desenvolvimento sustentável e ao estabelecimento de centros de excelência científica; manejo de recursos naturais; reabilitação de áreas degradadas; educação ambiental e projetos demonstrativos.

Art 3º A Comissão de Coordenação será integrada por:

I - um representante de cada um dos seguintes órgãos federais:

- a) Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que a presidirá;
- b) Secretaria Executiva do Ministério da Justiça;
- c) Secretaria de Desenvolvimento Científico do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- d) Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- e) Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;
- e) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- f) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda;
- g) Departamento de Temas Especiais do Ministérios das Relações Exteriores;

- h) Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores;
- i) Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores;
- j) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM;
- l) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- m) Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

II - dois representantes dos órgãos estaduais de Meio Ambiente e de Planejamento dos Estados da Amazônia Legal;

III - dois representantes de organizações não-governamentais, com atuação na Amazônia Legal;

IV - um representante de organizações não-governamentais, com atuação na Mata Atlântica.

1° Os representantes do Governo Federal, juntamente com seus suplentes, serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

2° A participação dos Governos dos Estados da Amazônia Legal far-se-á mediante rodízio entre os seus representantes, titulares e suplentes, que serão indicados pelos órgãos de Meio Ambiente e de Planejamento, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, para mandato de um ano.

3° Os representantes das organizações não-governamentais, juntamente com seus suplentes, serão indicados pelas respectivas entidades e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, para mandato de dois anos.

Art. 4° Poderão participar das reuniões da Comissão de Coordenação, a convite do seu Presidente, representantes de outros órgãos e entidades da administração pública de pessoas jurídicas ou pessoas físicas.

Art. 5° A Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal prestará o apoio técnico administrativo à Comissão de Coordenação.

Art. 6° Compete à Comissão de Coordenação:

I - aprovar a programação anual e a aplicação dos recursos financeiros, bem assim as fases de implantação dos projetos do Programa;

II - avaliar os resultados do monitoramento físico e financeiro dos projetos do Programa;

III - analisar os resultados da avaliação técnica independente, a ser realizada anualmente;

IV - elaborar as diretrizes técnicas do Programa, para cada uma de suas fases;

V - aprovar, mediante proposição do Presidente da Comissão de Coordenação, a criação, composição, atribuições e procedimentos operacionais das secretarias técnicas do Programa;

VI - analisar os resultados dos acompanhamentos sistemáticos de desempenho dos projetos e a avaliação final do programa;

VII - aprovar seu regimento interno.

Parágrafo único. O estabelecimento de diretrizes para negociações e entendimentos dos órgãos competentes do Governo brasileiro, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e órgãos bilaterais de financiamento do Programa, será definido em reuniões específicas da Comissão de Coordenação, com a participação exclusiva dos representantes dos órgãos do Governo Federal, que a compõem.

Art. 7º O Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal estabelecerá a estrutura e os procedimentos necessários ao funcionamento dos serviços de secretaria executiva da Comissão de Coordenação.

Art. 8º O financiamento do Programa correrá à conta do Projeto/Atividade Proteção das Florestas Tropicais, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, de doações internacionais e de outras fontes externas e internas que venham a ser identificadas.

Art. 9º A participação na Comissão não enseja qualquer tipo de remuneração e será considerada de relevante interesse público.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Fica revogado o Decreto nº 563, de 5 de junho de 1992.

Brasília, 13 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Gustavo Krause

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 14.1.1997

**ANEXO VI - Report of the United Nations Conference on Environment and Development
(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)**

Annex III: NON-LEGALLY BINDING AUTHORITATIVE STATEMENT OF PRINCIPLES FOR A GLOBAL
CONSENSUS ON THE MANAGEMENT, CONSERVATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ALL
TYPES OF FORESTS

PREAMBLE

- (a) The subject of forests is related to the entire range of environmental and development issues and opportunities, including the right to socio-economic development on a sustainable basis.
- (b) The guiding objective of these principles is to contribute to the management, conservation and sustainable development of forests and to provide for their multiple and complementary functions and uses.
- (c) Forestry issues and opportunities should be examined in a holistic and balanced manner within the overall context of environment and development, taking into consideration the multiple functions and uses of forests, including traditional uses, and the likely economic and social stress when these uses are constrained or restricted, as well as the potential for development that sustainable forest management can offer.
- (d) These principles reflect a first global consensus on forests. In committing themselves to the prompt implementation of these principles, countries also decide to keep them under assessment for their adequacy with regard to further international cooperation on forest issues.
- (e) These principles should apply to all types of forests, both natural and planted, in all geographical regions and climatic zones, including austral, boreal, subtemperate, temperate, subtropical and tropical.
- (f) All types of forests embody complex and unique ecological processes which are the basis for their present and potential capacity to provide resources to satisfy human needs as well as environmental values, and as such their sound management and conservation is of concern to the Governments of the countries to which they belong and are of value to local communities and to the environment as a whole.
- (g) Forests are essential to economic development and the maintenance of all forms of life.
- (h) Recognizing that the responsibility for forest management, conservation and sustainable development is in many States allocated among federal/national, state/provincial and local levels of government, each State, in accordance with its constitution and/or national legislation, should pursue these principles at the appropriate level

of government.

PRINCIPLES/ELEMENTS

1. (a) States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

(b) The agreed full incremental cost of achieving benefits associated with forest conservation and sustainable development requires increased international cooperation and should be equitably shared by the international community.

2. (a) States have the sovereign and inalienable right to utilize, manage and develop their forests in accordance with their development needs and level of socio-economic development and on the basis of national policies consistent with sustainable development and legislation, including the conversion of such areas for other uses within the overall socio-economic development plan and based on rational land-use policies.

(b) Forest resources and forest lands should be sustainably managed to meet the social, economic, ecological, cultural and spiritual needs of present and future generations. These needs are for forest products and services, such as wood and wood products, water, food, fodder, medicine, fuel, shelter, employment, recreation, habitats for wildlife, landscape diversity, carbon sinks and reservoirs, and for other forest products. Appropriate measures should be taken to protect forests against harmful effects of pollution, including air-borne pollution, fires, pests and diseases, in order to maintain their full multiple value.

(c) The provision of timely, reliable and accurate information on forests and forest ecosystems is essential for public understanding and informed decision-making and should be ensured.

(d) Governments should promote and provide opportunities for the participation of interested parties, including local communities and indigenous people, industries, labour, non-governmental organizations and individuals, forest dwellers and women, in the development, implementation and planning of national forest policies.

3. (a) National policies and strategies should provide a framework for increased efforts, including the development and strengthening of institutions and programmes for the management, conservation and sustainable

development of forests and forest lands.

(b) International institutional arrangements, building on those organizations and mechanisms already in existence, as appropriate, should facilitate international cooperation in the field of forests.

(c) All aspects of environmental protection and social and economic development as they relate to forests and forest lands should be integrated and comprehensive.

4. The vital role of all types of forests in maintaining the ecological processes and balance at the local, national, regional and global levels through, inter alia, their role in protecting fragile ecosystems, watersheds and freshwater resources and as rich storehouses of biodiversity and biological resources and sources of genetic material for biotechnology products, as well as photosynthesis, should be recognized.

5. (a) National forest policies should recognize and duly support the identity, culture and the rights of indigenous people, their communities and other communities and forest dwellers. Appropriate conditions should be promoted for these groups to enable them to have an economic stake in Forest use, perform economic activities, and achieve and maintain cultural identity and social organization, as well as adequate levels of livelihood and well-being, through, inter alia, those land tenure arrangements which serve as incentives for the sustainable management of forests.

(b) The full participation of women in all aspects of the management, conservation and sustainable development of forests should be actively promoted.

6. (a) All types of forests play an important role in meeting energy requirements through the provision of a renewable source of bio-energy, particularly in developing countries, and the demands for fuelwood for household and industrial needs should be met through sustainable Forest management, afforestation and reforestation. To this end, the potential contribution of plantations of both indigenous and introduced species for the provision of both fuel and industrial wood should be recognized.

(b) National policies and programmes should take into account the relationship, where it exists, between the conservation, management and sustainable development of forests and all aspects related to the production, consumption, recycling and/or final disposal of forest products.

(c) Decisions taken on the management, conservation and sustainable development of forest resources should benefit, to the extent practicable, from a comprehensive assessment of economic and non-economic values of forest goods and services and of the environmental costs and benefits. The development and improvement of methodologies for such evaluations should be promoted.

(d) The role of planted forests and permanent agricultural crops as sustainable and environmentally sound sources of renewable energy and industrial raw material should be recognized, enhanced and promoted. Their contribution to the maintenance of ecological processes, to offsetting pressure on primary/old-growth forest and to providing regional employment and development with the adequate involvement of local inhabitants should be recognized and enhanced.

(e) Natural forests also constitute a source of goods and services, and their conservation, sustainable management and use should be promoted.

7. (a) Efforts should be made to promote a supportive international economic climate conducive to sustained and environmentally sound development of forests in all countries, which include, inter alia, the promotion of sustainable patterns of production and consumption, the eradication of poverty and the promotion of food security.

(b) Specific financial resources should be provided to developing countries with significant forest areas which establish programmes for the conservation of forests including protected natural forest areas. These resources should be directed notably to economic sectors which would stimulate economic and social substitution activities.

8. (a) Efforts should be undertaken towards the greening of the world. All countries, notably developed countries, should take positive and transparent action towards reforestation, afforestation and forest conservation, as appropriate.

(b) Efforts to maintain and increase forest cover and forest productivity should be undertaken in ecologically, economically and socially sound ways through the rehabilitation, reforestation and re-establishment of trees and forests on unproductive, degraded and deforested lands, as well as through the management of existing forest resources.

(c) The implementation of national policies and programmes aimed at forest management, conservation and sustainable development, particularly in developing countries, should be supported by international financial and technical cooperation, including through the private sector, where appropriate.

(d) Sustainable forest management and use should be carried out in accordance with national development policies and priorities and on the basis of environmentally sound national guidelines. In the formulation of such guidelines, account should be taken, as appropriate and if applicable, of relevant internationally agreed methodologies and criteria.

(e) Forest management should be integrated with management of adjacent areas so as to maintain ecological balance and sustainable productivity.

(f) National policies and/or legislation aimed at management, conservation and sustainable development of forests

should include the protection of ecologically viable representative or unique examples of forests, including primary/old-growth forests, cultural, spiritual, historical, religious and other unique and valued forests of national importance.

(g) Access to biological resources, including genetic material, shall be with due regard to the sovereign rights of the countries where the forests are located and to the sharing on mutually agreed terms of technology and profits from biotechnology products that are derived from these resources.

(h) National policies should ensure that environmental impact assessments should be carried out where actions are likely to have significant adverse impacts on important forest resources, and where such actions are subject to a decision of a competent national authority.

9. (a) The efforts of developing countries to strengthen the management, conservation and sustainable development of their forest resources should be supported by the international community, taking into account the importance of redressing external indebtedness, particularly where aggravated by the net transfer of resources to developed countries, as well as the problem of achieving at least the replacement value of forests through improved market access for forest products, especially processed products. In this respect, special attention should also be given to the countries undergoing the process of transition to market economies.

(b) The problems that hinder efforts to attain the conservation and sustainable use of forest resources and that stem from the lack of alternative options available to local communities, in particular the urban poor and poor rural populations who are economically and socially dependent on forests and forest resources, should be addressed by Governments and the international community.

(c) National policy formulation with respect to all types of forests should take account of the pressures and demands imposed on forest ecosystems and resources from influencing factors outside the forest sector, and intersectoral means of dealing with these pressures and demands should be sought.

10. New and additional financial resources should be provided to developing countries to enable them to sustainably manage, conserve and develop their forest resources, including through afforestation, reforestation and combating deforestation and forest and land degradation.

11. In order to enable, in particular, developing countries to enhance their endogenous capacity and to better manage, conserve and develop their forest resources, the access to and transfer of environmentally sound Technologies and corresponding know-how on favourable terms, including on concessional and preferential terms, as mutually agreed, in accordance with the relevant provisions of Agenda 21, should be promoted, facilitated and

financed, as appropriate.

12. (a) Scientific research, forest inventories and assessments carried out by national institutions which take into account, where relevant, biological, physical, social and economic variables, as well as technological development and its application in the field of sustainable forest management, conservation and development, should be strengthened through effective modalities, including international cooperation. In this context, attention should also be given to research and development of sustainably harvested non-wood products.

(b) National and, where appropriate, regional and international institutional capabilities in education, training, science, technology, economics, anthropology and social aspects of forests and forest management are essential to the conservation and sustainable development of forests and should be strengthened.

(c) International exchange of information on the results of forest and forest management research and development should be enhanced and broadened, as appropriate, making full use of education and training institutions, including those in the private sector.

(d) Appropriate indigenous capacity and local knowledge regarding the conservation and sustainable development of forests should, through institutional and financial support and in collaboration with the people in the local communities concerned, be recognized, respected, recorded, developed and, as appropriate, introduced in the implementation of programmes. Benefits arising from the utilization of indigenous knowledge should therefore be equitably shared with such people.

13.(a) Trade in forest products should be based on non-discriminatory and multilaterally agreed rules and procedures consistent with international trade law and practices. In this context, open and free international trade in forest products should be facilitated.

(b) Reduction or removal of tariff barriers and impediments to the provision of better market access and better prices for higher value-added forest products and their local processing should be encouraged to enable producer countries to better conserve and manage their renewable forest resources.

(c) Incorporation of environmental costs and benefits into market forces and mechanisms, in order to achieve forest conservation and sustainable development, should be encouraged both domestically and internationally.

(d) Forest conservation and sustainable development policies should be integrated with economic, trade and other relevant policies.

(e) Fiscal, trade, industrial, transportation and other policies and practices that may lead to forest degradation

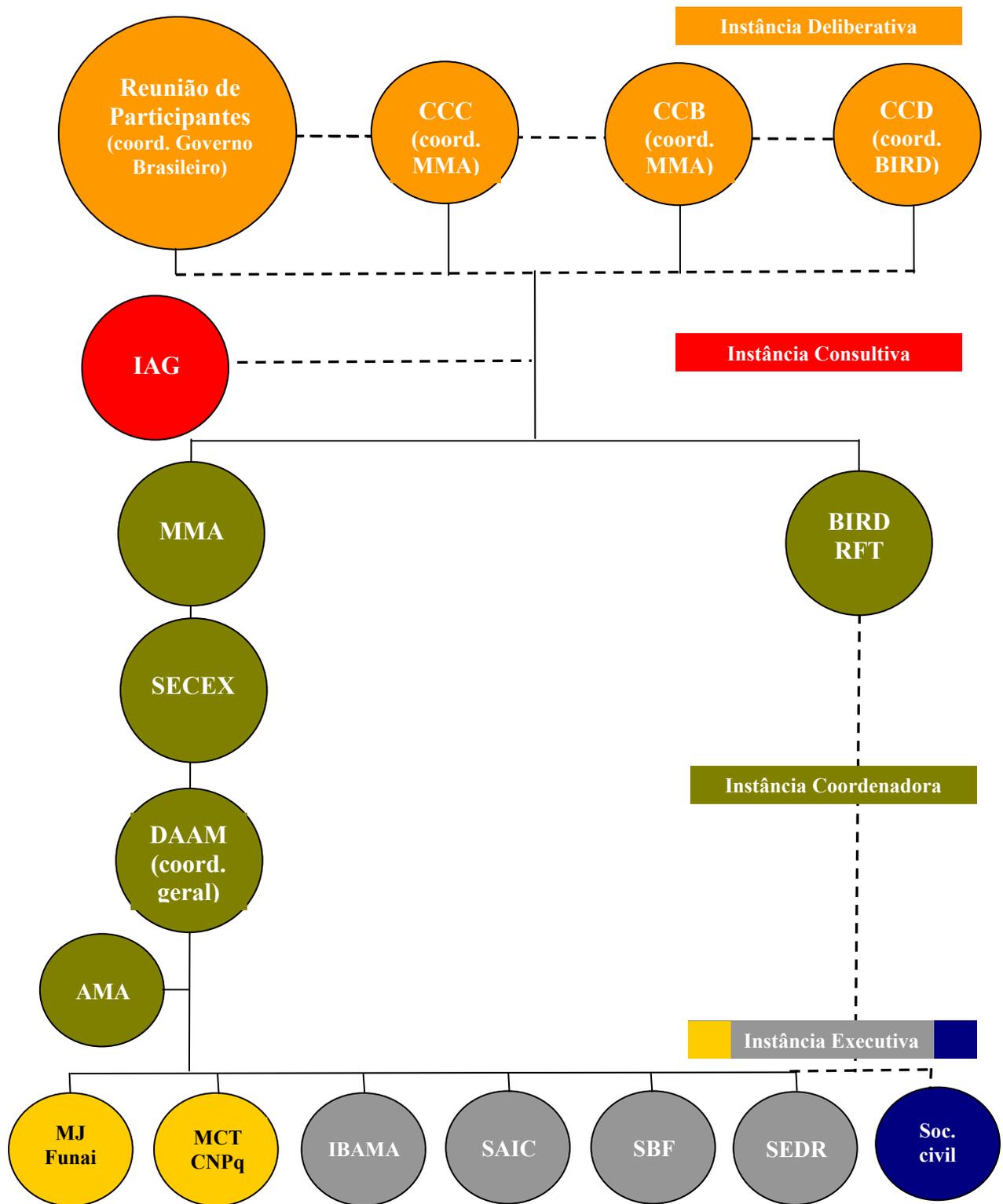
should be avoided. Adequate policies, aimed at management, conservation and sustainable development of forests, including, where appropriate, incentives, should be encouraged.

14. Unilateral measures, incompatible with international obligations or agreements, to restrict and/or ban international trade in timber or other forest products should be removed or avoided, in order to attain long-term sustainable forest management.

15. Pollutants, particularly air-borne pollutants, including those responsible for acidic deposition, that are harmful to the health of forest ecosystems at the local, national, regional and global levels should be controlled.

END OF DOCUMENT

ANEXO VII - ORGANOGRAMA DO PPG7



ANEXO VIII – Modelo de roteiro de perguntas utilizado na condução de entrevistas semi-estruturadas com atores do Subprograma PDA Mata Atlântica

- 1) Nome
- 2) Instituição:
- 3) Data:
- 4) Cargo
- 5) Há quantos anos trabalha na instituição?
- 6) Quais são as principais estratégias políticas utilizadas pela instituição na qual trabalha para promover os elementos da agenda institucional para a Mata Atlântica?
- 7) Como tem sido as parcerias e as divergências de sua instituição no âmbito do Subprograma?
- 8) Quais são as perspectivas de atuação presente e futuras de sua instituição em relação à cooperação internacional para a Mata Atlântica?
- 9) Quais são os interesses nacionais e internacionais em relação ao bioma da Mata Atlântica?
- 10) Que conflitos e divergências podem ser observadas no tocante à negociação e implementação do PDA Mata Atlântica?